



מבקר המדינה

דוח ביקורת בנושא מרחב התפר

דוח מס' 2/שנת 2002

ירושלים, אב התשס"ב - יולי 2002

מס' קטלוגי 2002-002
ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
WWW.MEVAKER.GOV.IL

תוכן עניינים

5	.....	תקציר
9	.....	מבוא
13	.....	תכנית מרחב התפר
19	.....	פעילות הביטחון השוטף והמערך המיבצעי
29	.....	תכניות המכשול במרחב התפר
33	.....	מעברים ומחסומים
37	.....	הטיפול בשב"חים, במסייעים להם ובמסתננים
43	.....	מיגון וביטחון שוטף ביישובי מרחב התפר
47	.....	מרחב התפר באזור ירושלים
53	.....	סיכום

תקציר

מרחב התפר הינו רצועה גיאוגרפית המשתרעת משני צדי "הקו הירוק", שתכליתה מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) מאזור יהודה והשומרון (איו"ש) לתוך מדינת ישראל. מאז אמצע שנות ה-90 נדרשת מדינת ישראל להתמודד עם סוגיית מרחב התפר במלוא חריפותה. התכנית, שגובשו בנושא זה, לא יושמו. החל מספטמבר 2000 התגברו פעולות הטרור בשטח מדינת ישראל לממדים שלא היו כדוגמתם בעבר. פעולות הטרור העלו שוב על סדר היום הציבורי את עובדת היותו של מרחב התפר פרוץ, והדגישו את הצורך בהיערכות ביטחונית יעילה במטרה למנוע מעבר מפגעים לשטח מדינת ישראל. ביולי 2001 אישר הקבינט הביטחוני תכנית מקיפה למרחב התפר (תכנית מרחב התפר), וזאת במטרה לספק מענה לאיומים הביטחוניים מאיו"ש לתוך מדינת ישראל.

בתקופה ספטמבר 2001 עד מארס 2002 בדק משרד מבקר המדינה את נושא מרחב התפר. פעילותם של הגופים העוסקים בנושא זה נמשכה גם לאחר מועד סיום הביקורת; דוח הביקורת כולל עדכונים לגבי נושאים אחדים שנדונו בדוח, והם נכונים ליוני 2002.

מרכיביה העיקריים של תכנית מרחב התפר הם: הקמת מפקדה משימתית; הקצאת כוח אדם לפעילות הביטחונית; תיאום מיבצעי בין צה"ל ומשטרת ישראל; הקמת מכשולים ומעברים; הכרזה על שטח צבאי סגור; וטיפול בבעיית הפלסטינים השוהים באופן בלתי חוקי בישראל (שב"חים) ובמסייעים להם.

לדעת גופי הביטחון, מרכיבי תכנית מרחב התפר כרוכים זה בזה, והצלחת התכנית תמונה ביישומם המשולב של כל המרכיבים; היעדר אחד ממרכיבים אלה, או ביצועו החלקי, פוגע ביעילות התכנית כולה. בביקורת עלה, כי מרבית המרכיבים של התכנית יושמו באופן חלקי בלבד ומרכיבים נוספים בוטלו. בנסיבות אלה לא ניתן היה להשיג את מטרות התכנית ולחולל שינוי משמעותי ביכולת להתמודד עם האיומים במרחב התפר. יש לציין, כי מאז התקבלה החלטת הקבינט הביטחוני ועד סיום הביקורת, מארס 2002, לא חל שינוי משמעותי במציאות הביטחונית במרחב התפר.

תכנית מרחב התפר, שהובאה לאישור הקבינט הביטחוני, לא כללה את ההסדר התקציבי הנחוץ ליישומה, ולא נתנה מענה לאילוצים, שהסתמנו כבעייתיים כבר בשלבים שבהם גובשה התכנית. כמו כן, לגבי מספר מרכיבים של התכנית הסתמנה אי-בהירות בנוגע לדרך יישומם.

על פי התכנית, המערך הביטחוני היה אמור להתבסס על כוחות ייעודיים של צה"ל ממזרח ל"קו הירוק" ושל משטרת ישראל באמצעות משמר הגבול

(מג"ב) ממערב לו, אשר מקיימים במרחב פעילות מיבצעית מתואמת. המערך הביטחוני לא הוקם על פי התכנית; צה"ל מצדו גיבש תפיסה מיבצעית, שעל פיה עיקר הכוחות הפועלים במרחב התפר הופנו למשימות בעומק שטחי איו"ש, וזאת בלי שהיו לו האמצעים הדרושים לקיום פעילותו במרחב התפר. משטרת ישראל מצדה תגברה את כוחותיה והקימה מפקדה, שקיבלה אחריות משימתית לפעילות כוחותיה במרחב, אולם מערך זה אינו מהווה חלק ממערך פעילות מתואם ומגובש במרחב כולו.

במועד סיום הביקורת סבלה פעילות הביטחון השוטף (הבט"ש) של כוחות צה"ל ושל כוחות משטרת ישראל במרחב התפר מאינטגרציה מיבצעית לקויה: לא היה תיאום בין חדרי המלחמה (חמ"לים) של צה"ל ושל מג"ב; לכוחות צה"ל ולכוחות מג"ב במרחב התפר לא הייתה מערכת תקשורת תואמת, והם לא עשו שימוש בעזרי שליטה משותפים; בנוסף לכך, לא היה מיצוי יעיל של הכוחות, המשאבים והאמצעים הקיימים במרחב, ולא נמצאו פקודות משותפות, המסדירות הפעלה משותפת של הכוחות במרחב התפר בכל הנוגע לבט"ש ביישובים.

במערך המודיעין שפעל במרחב התפר נמצאו ליקויים הקשורים לאמצעי הדיווח ולעבודת איסוף המידע והכוונת הגורמים השונים העוסקים בנושא. המערך לא התבסס על נוהלי דיווח והפצה, והשתת בעיקר על קשרים אישיים של ממלאי תפקידים. יחידת התצפיות של מג"ב במרחב התפר סבלה מהיעדר אמצעים, שעל בסיסם אמורה להיות מושתתת פעילותה.

לא יושמה החלטת הקבינט הביטחוני מיולי 2001 בנושא הקמת מכשול נגד רכב לכל אורך מרחב התפר, ונגד בני אדם - בקטעים נבחרים ממנו על פי האיום, ואף לא הוקצו המשאבים הדרושים לכך.

תכנית המכשול, שנגזרה מהחלטת הקבינט הביטחוני מאפריל 2002, אינה שלמה - תוואי המכשול הינו חלקי ואינו מבוסס על תכנון מפורט ומאושר. כמו כן, טרם הוקצה תקציב לביצוע המכשול ולאיוש הסד"כ הדרוש לביצוע פעילות הבט"ש לאורכו. לא הוכן תכנון כולל ומפורט, שיספק מענה לכל האילוצים, ושממנו ניתן יהיה לגזור תכניות ביצוע חלקיות בהתאם למשאבים ועל פי סדרי העדיפויות, וזאת כדי להשיג בדרך המיטבית את היעדים שבהקמת המכשול.

המחסומים לאורך מרחב התפר המשמשים כמעברים לא צוידו באמצעים הנדרשים לקיים פיקוח ובקרה על מעבר אנשים, כלי רכב וסחורות מאיו"ש לישראל, ולפיכך הם לא מילאו את משימתם לסיכול אירועי פח"ע. טרם הושלם תכנון המעברים בין איו"ש למדינת ישראל, וממילא לא הוחל בהקמתם.

נמצאו ליקויים באכיפת החוק נגד שב"חים והמסייעים להם. טיפול לקוי בישראלים המסייעים לפלסטינים להיכנס לתחומי מדינת ישראל ולשהות בה שלא כדין - בדרך של הסעה, העסקה והלנה - העצים במשך השנים את

תופעת השב"חים. אילוצים חמורים של מחסור במקומות כליאה ובכוח אדם פגעו בעבודת החוקרים בתחנות המשטרה ובלשכת החקירות של מג"ב במרחב התפר, וגרמו לשחרור המוני ללא משפט של שב"חים ומסייעים. בין צה"ל לבין שירות בתי הסוהר (השב"ס) התעוררה מחלוקת בעניין כליאת פלסטינים שעברו על הוראות הצו בדבר שטח צבאי סגור (מסתננים). צה"ל לא פעל לאכוף את הצו בדבר השטח הצבאי הסגור, שנקבע כאחד היעדים החשובים בתכנית.

במועד סיום הביקורת, המערך הביטחוני, שפעל במרחב התפר באזור ירושלים ("עוטף ירושלים"), לא סיפק את המענה הדרוש כדי להתמודד עם האיומים הביטחוניים מאיו"ש. המדובר, בין היתר, בהיקף הכוחות, בתשתיות חציצה, במעברים בין איו"ש לירושלים ובטיפול בבעיית השב"חים. התכנית לטיפול בבעיית "עוטף ירושלים" גובשה באפריל 2002, כשמונה חודשים לאחר החלטת הקבינט.

משך שנים לא הוקמו מרכיבי הביטחון הנחוצים למיגון היישובים הנמצאים במרחב התפר. רק לאחר פרוץ אירועי ספטמבר 2000 אושר תקציב לנושא זה, ואף זאת - בשיעור שהיה נמוך משמעותית מהנדרש. הטיפול בנושא נעשה על ידי גופים שונים ונפרדים, שאינם פועלים במשותף עם פיקוד העורף.

לדעת משרד מבקר המדינה, מפאת מורכבות התכנית בכללותה ומעורבותם של גופים רבים ביישומה - צה"ל, משטרת ישראל, שב"ס ומשרדי ממשלה - יש צורך להטיל את מלאכת התיאום והפיקוח על גוף אחד בעל סמכויות, שהחלטותיו יהיו מחייבות ומבוססות על ראייה מערכתית החיונית להשגת יעדי התכנית. הפעילות המשולבת בנושא זה צריכה לבוא לידי ביטוי הן בשלבי התכנון והן בשלבי הביצוע, ומשום כך ראוי, שקידום מרכיבים שונים של התכנית ייעשה על פי תכנית מפורטת, העוסקת במכלול ההיבטים של הנושא ובשקלולם. כן ראוי, שהבקרה והפיקוח יהיו חלק ממרכיבי התכנית בכל מדרג השליטה, ויבוצעו על כל שלביה.

מן הראוי לבחון את נושא פיצול האחריות והסמכות הביטחונית במרחב התפר ואת סוגיית הפיקוד והשליטה אל מול השיקולים, שהעלו גורמי הביטחון העוסקים בנושא. כל זמן שהאחריות והסמכות הביטחונית במרחב מפוצלות בין צה"ל לבין משטרת ישראל, יש לדאוג, כי גוף התיאום והקישור, המתוכנן לקום במפקדת מג"ב במרחב התפר, יחל בפעילותו לאלתר, ויהיה בעל מעמד שיאפשר לו לחולל שיפור מהותי בנושא.



מבוא

מרחב התפר הינו רצועה גיאוגרפית, המשתרעת משני צדי ה"קו הירוק"¹. אורך ה"קו הירוק" כ-290 ק"מ באיו"ש וכ-56 ק"מ נוספים התוחמים את הגבול המוניציפאלי של ירושלים. רוחבו של מרחב התפר, כפי שקבעה ממשלת ישראל בעניין זה, משתנה מאזור לאזור, והוא נע בין ק"מ בודדים לכ-20 ק"מ. מרחב התפר נדרש לצורך מניעה וסיכול של פעילות חבלנית עוינת (להלן - פח"ע) מאזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש) לתוך מדינת ישראל.

1. האיומים מאיו"ש אל תוך ישראל

המציאות המורכבת במרחב התפר מחייבת התמודדות עם סוגיות ביטחוניות, אזרחיות, כלכליות וחברתיות. במרחב התפר ישנם עשרות יישובים ישראלים, יישובים ערביים ישראלים ויישובים פלסטיניים, ובכלל זה ערים (כמו קלקיליה וטול כרם). את המרחב חוצים ממזרח למערב עשרות צירי תנועה ומאות דרכי עפר המשמשים את הפלסטינים לחציית ה"קו הירוק" בלי לעבור דרך המחסומים הממוקמים בצירים הראשיים. את מרחב התפר חוצים מדי יום ביומו מאות כלי רכב וסחורות בין איו"ש לישראל. מרחב התפר מרוחק רק ק"מ ספורים מריכוזי אוכלוסייה מרכזיים ומאתרים אסטרטגיים בתוך ישראל.

מערכת הביטחון מסווגת את האיומים העיקריים הנשקפים מאיו"ש לשלושה תחומים: פעולות טרור; פעילות פלילית; וכניסה בלתי חוקית של פלסטינים מאיו"ש לישראל ושהיה בלתי חוקית בישראל. להלן פירוט האיומים:

א. פעולות טרור -

(1) ביצוע פעולות טרור מתוך שטחי איו"ש במטרה לפגוע ביעדים בתוך ישראל, כגון: ירי מן המארב; הנחת מטעני צד נגד כוחות הביטחון הפועלים במרחב התפר; וירי על יישובים ישראלים ועל צירי תנועה בישראל סמוך ל"קו הירוק".

(2) מעבר מחבלים דרך מרחב התפר לישראל לביצוע פיגועי טרור, כגון: פיגועי התאבדות; פיגועי ירי במרכזי אוכלוסייה ישראלים; והנחת מטעני חבלה ומכוניות תופת.

(3) הברחת אמצעי לחימה (להלן - אמל"ח) ונשק מישראל לשטחי הרשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ).

(4) פיגוע באתרים אסטרטגיים.

1 ה"קו הירוק", שעליו הוסכם בין ישראל לירדן במסגרת הסכם שביתת הנשק משנת 1949.

ב. פעילות פלילית - הפעילות הפלילית כוללת, בין היתר, סחר בנשק ובאמל"ח; סחר בסמים מסוכנים; גניבת כלי רכב מישראל והעברתם לשטחי הרש"פ; העברת סחורות ומוצרים גנובים לשטחי הרש"פ; ועבירות רכוש בתחום המגזר החקלאי.

ג. פלסטינים השוהים באופן בלתי חוקי (להלן - שב"חים) - על פי הערכה של משטרת ישראל מפברואר 2002, חוצים את ה"קו הירוק" לשטח מדינת ישראל עשרות אלפי פלסטינים מדי יום ביומו. תופעת השב"חים, שחלקם מתגוררים בישראל דרך קבע, מהווה איום בהיבטים הביטחוניים והדמוגרפיים.

בתקופה ספטמבר 2001 עד מארס 2002 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הטיפול של מדינת ישראל בנושא מרחב התפר. פעילותם של הגופים העוסקים בנושא זה נמשכה גם לאחר סיום הביקורת, כיוון שהטיפול בנושא זה כרוך בתהליכים דינמיים ומתמשכים; לפיכך, שולבו בדוח זה עדכונים לגבי נושאים אחדים המועלים בביקורת, והם נכונים ליוני 2002. הביקורת התמקדה בפעולות, שנעשו במהלך השנים 2001 ו-2002 בעקבות החלטה, שקיבלה ממשלת ישראל בנוגע למרחב התפר, ובפרט בנושאים הבאים: תהליך קבלת ההחלטות ויישום החלטות הממשלה; פעילות הביטחון השוטף (להלן - בט"ש) והמערך המיבצעי של כוחות הביטחון הפועלים בו; המחסומים והמעברים; המכשול; שב"חים והמסייעים להם; מיגון היישובים הישראליים במרחב התפר; ומרחב התפר בירושלים.

הביקורת נערכה במועצה לביטחון לאומי שבמשרד ראש הממשלה (להלן - מ"ל); במשרד הביטחון; בצה"ל - בפיקוד המרכז, בפיקוד העורף (להלן - פקע"ר), באגף המיבצעים (להלן - אמ"ץ), ובמפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - מז"י); במשרד לביטחון הפנים - במשטרת ישראל, במשמר הגבול (להלן - מג"ב), ובשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס); ברשויות מקומיות במרחב התפר; ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

2. הטיפול במרחב התפר בשנים 1996 עד 2000

במארס 1996 החליטה ממשלת ישראל ליצור הפרדה בין אוכלוסיית ישראל לבין האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש ובאזור חבל עזה (להלן - אזח"ע). בהחלטה נקבע, כי לצורך קיום בקרה ושליטה על כלי רכב, על הולכי רגל ועל סחורות, העוברים מאיו"ש ומאזח"ע לישראל, ולהיפך, יוקמו במרחב ההפרדה (מרחב התפר) מעברים מוסדרים, שיאפשרו העברה מבוקרת של כלי רכב וסחורות ועל פי היתר.

בשנת 1997 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מרחב התפר². בביקורת נבחנו, בין היתר, החלטות ממשלת ישראל וגופי הביטחון, יישומן, והתכניות שגובשו בעקבותיהן. בדוח נכתב, בין היתר, כלהלן:

"ממשלות ישראל קיבלו החלטות בקשר למרחב התפר, ובהן יוחסה חשיבות לשליטה ולבקרה על האנשים והסחורות העוברים בין השטחים לישראל, אך הטיפול בנושא מרחב התפר הסתכם בקבלת החלטות על הקמת ועדות שנדרשו להציע תכניות פעולה, בדרך כלל בעקבות פיגועים. מאז ינואר 1995 פעלו מספר ועדות שהכינו תכניות כדי לתת פתרון מערכתי למרחב התפר, אך עד מועד סיום הביקורת אף לא תכנית אחת הוצאה לפועל".

"בחינת מכלול הפעילות של אוגדת איו"ש במרחב התפר מעבר ל'קו הירוק' מצביעה על כך, שלצה"ל אין מענה ממשי לשלוש הבעיות המרכזיות הנוגעות למרחב התפר (פח"ע, פעילות פלילית ושב"חיים). היקפה המצומצם של פעילות הבט"ש במרחב זה ויעילותם הקטנה של המחסומים הפרוסים לאורך קו התפר הופכים את פעילות צה"ל במרחב לכמעט חסרת משמעות אל מול היקף הבעיות".

"בהיעדר החלטה על ביצוע התכניות שהוגשו, לא יכול צה"ל לספק מענה ההולם את ההיקף והחומרה של האיומים הביטחוניים והפליליים הקשורים במרחב התפר. היעדר טיפול מערכתי ויסודי של כוחות הביטחון, כמתואר בדוח, יוצר מצב של חופש פעולה לגורמים עוינים ופליליים לבצע את פעילויותיהם בשטחי מדינת ישראל".

בשנת 1997 החליט המשרד לביטחון הפנים על פריסה של יחידות מג"ב, הפועלות במסגרת מחוזות משטרת ישראל בצפון, במרכז ובדרום, לאורך מרחב התפר. כמו כן, הוקמו יחידות מיוחדות ללחימה בתופעת הפשיעה במרחב התפר.

החל מספטמבר 2000 התגברו פעולות הטרור בשטח מדינת ישראל לממדים, שלא היו כדוגמתם בעבר. על פי נתוני שב"כ, מסוף ספטמבר 2000 עד תחילת יולי 2002 חדרו מתחום הרש"פ לתוך מדינת ישראל 83 מבצעי פעולות התאבדות, 82 מתוכם הגיעו מאיו"ש ואחד מאזח"ע. פעולות הטרור העלו שוב על סדר היום הציבורי את עובדת היותו של מרחב התפר פרוץ, והדגישו את הצורך בהיערכות ביטחונית יעילה במטרה למנוע מעבר מחבלים לשטח מדינת ישראל. עקב כך, בחנה מל"ל באמצעות המטה ללוחמה בטרור (להלן - מטה לוטר) את נושא מרחב התפר וקבעה, בין היתר, כלהלן: לאורך כל תקופת העימות הנוכחי משמש מרחב התפר גזרת מעבר למבצעי פיגועי תופת בשטח ישראל; תנועה של אלפי אנשים וכלי רכב פלסטיניים מאיו"ש לישראל מתקיימת ללא כל הפרעה; הצלחתם החוזרת ונשנית של מחבלים להגיע לידיהם בעומק ישראל ממחישה את הקלות הבלתי נסבלת שבה יכולים פלסטינים בכלל, ופעילי טרור בפרט, לחצות את מרחב התפר ממזרח למערב, ולהיפך; אירועי החודשים האחרונים מצביעים על כך,

2 פורסם בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 48, עמ' 1019.

שמרחב התפר עדיין איננו ממלא כראוי את תפקידו כחיץ אפקטיבי בין תשתיות הטרור באיו"ש לבין יעדי הטרור בשטח ישראל.

בנובמבר 2000 אישר ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, תכנית להקמת מכשול נגד כלי רכב בלבד בגזרת מי עמי - לטרון, ולהקמת מספר פלוגות מג"ב לצורך פעילות בט"ש לאורך המכשול - כל זאת בעלות של כ-100 מיליון ש"ח. במאי 2001 הקצה משרד האוצר לביצוע התכנית כ-15 מיליון ש"ח בלבד.

תכנית מרחב התפר

שר הביטחון בנימין בן-אליעזר קיים במאי וביוני 2001 דיונים בנושא מרחב התפר. בסיכום הדיונים נכתב, כי שר הביטחון זיהה, שאין תשובות הולמות לנושא, במיוחד בנוגע לשב"חים, למעבר מכוניות ולהעברת סחורות בלתי חוקית. בדיון, שהתקיים ב-24.6.01 בראשות ראש הממשלה, אריאל שרון (להלן - ראש הממשלה), ובהשתתפות שרים נוספים, הרמטכ"ל וראשי גופים במערכת הביטחון, קבע ראש הממשלה, כי הצורך לקבל החלטות בעניין מרחב התפר נובע מצורך ביטחוני מובהק עקב האיומים בהמשך פיגועים בתוך ישראל. בסיכום הדיון הנחה ראש הממשלה את מל"ל, צה"ל, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל, לקיים עבודת מטה בסוגיות שונות הקשורות למרחב התפר, וכי צוות היגוי בראשות ראש מל"ל ירכז את עבודת המטה ויפקח על ביצוע החלטות ראש הממשלה.

בעקבות הנחיית ראש הממשלה, גיבשה מל"ל, בשיתוף צה"ל ומשטרת ישראל, בחודשים יוני ויולי 2001, תכנית למניעת הסתננות של פלסטינים מאיו"ש לישראל דרך מרחב התפר ושהייתם הבלתי חוקית בישראל (להלן - תכנית מרחב התפר, או - התכנית). בתכנית נקבע, כי היא נועדה להוות "מרכיב בהתמודדות אפקטיבית עם הטרור, על ידי קיום משטר למניעת וסיכול הסתננות דרך מרחב התפר מאיו"ש ועם השהייה הבלתי חוקית בישראל". בתכנית הוגדר מרחב התפר על גבי מפה משני צדי ה"קו הירוק".

תכנית מרחב התפר הושתתה על מספר מרכיבים, שליישומם המשולב הייתה, לדעת גורמי הביטחון, חשיבות רבה ביכולת להשיג את מטרתה. התכנית נועדה לטפל בבעיית מרחב התפר לכל אורכו (כולל "עוטף ירושלים") בראייה כוללת וארוכת טווח; ולהנהיג במרחב "משטר", שיאפשר פעילות אפקטיבית למניעה, לסיכול וליירוט של הסתננות, למניעת שהייה בלתי חוקית, ולהגנה על האינטרס הישראלי לטווח ארוך.

ב-18.7.01 החליטה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט) לאשר את תכנית מרחב התפר (להלן - החלטת הקבינט).

1. הטיפול בתחום התקציב

להלן הממצאים העיקריים שעלו בנושא התקציב:

א. יישומה של תכנית מרחב התפר כרוך בהוצאה כספית של מיליוני ש"ח מתקציבי משרדים ממשלתיים. למרות זאת, משרד האוצר לא נטל חלק בעבודת המטה להכנת התכנית לקראת הבאתה לאישור הקבינט, ולא נדרש לחוות דעתו בנוגע להיבטיה התקציביים. נציג משרד האוצר שולב בדיונים הנוגעים לתכנית רק לאחר שזו אושרה על ידי הקבינט.

ב. התכנית שהוצגה לקבינט לא כללה פירוט של העלויות התקציביות הנדרשות ליישום מרכיביה השונים - תגבור סד"כ, הקמת מפקדות, תכנון והקמה של מכשול ומעברים, פעולות בתחום האכיפה, ושיפוט וכליאה של השב"חים והמסתננים.

ג. בהיעדר אישור תקציבי לתכנית, הנחה ראש מל"ל את צוות ההיגוי של מרחב התפר (להלן - פורום מרחב התפר) באוקטובר 2001, כי עבודת התכנון תיעשה על פי הנחת עבודה לתקציב של 400 מיליון ש"ח: 200 מיליון ש"ח למכשול, לכווח אדם ולטכנולוגיה, ו-200 מיליון ש"ח למעברים. נמצא, כי הנחת העבודה נקבעה ללא תיאום עם נציגי אגף התקציבים שבמשרד האוצר.

ד. סיכומיו והנחיותיו של ראש מל"ל בתחום התקציב לא יושמו. בפועל, עד יוני 2002 לא הוקצו התקציבים הדרושים למימוש מרבית מרכיבי התכנית.

בנושא הטיפול בתחום התקציב מסרה מל"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי המכשול העיקרי בעבודת המטה היה ועודנו נושא התקצוב; ראש מל"ל פנה פעם אחר פעם למשרד האוצר, למשרד הביטחון ולמשרד לביטחון הפנים להגיע לסיכום, אך ללא הועיל; גם לאחר שסוכמה מסגרת התקציב למרחב התפר ול"עוטף ירושלים", נמשכה המחלוקת על הקצאתו, כשמשרד האוצר עומד על כך שהסכומים במלואם יוקצו מתקציב משרד הביטחון, ומשרד הביטחון מצדו דורש תוספת ייעודית לנושא.

אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי תקצוב מרחב התפר בתקופה האמורה חייב החלטת ממשלה בדבר הסטת מקורות תקציביים נוספים לנושא; החלטה כזו לא התקבלה. כמו כן, הקצאת תוספות תקציב לנושא חייבה לקבוע מי הגוף אשר יהיה אחראי לביצוע התכנית ולתמחורה המלא, וגם דבר זה לא נעשה.

מהנתונים, שמסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, עלה, כי בשנים 2001 ו-2002 הוקצבו לצורך הוספת 500 תקנים למשטרה 35 מיליון ש"ח ו-115 מיליון ש"ח, בהתאמה. צה"ל הוציא ביוזמתו עד אוקטובר 2001 כ-56 מיליון ש"ח מתקציבו לפעולות במרחב התפר, כגון: כוחות מיבצעיים, מפקדות ופעולות הנדסיות.

2. גיבוש תכנית מרחב התפר ויישומה

להלן פירוט המרכיבים העיקריים בתכנית מרחב התפר: מפקדה אזורית משימתית - גבול גזרת האחוריות בין משטרת ישראל לצה"ל יהיה "הקו הירוק". יוקם מערך פיקוד ושליטה במרחב, המבוסס על שיתוף פעולה בין מפקדה אזורית משימתית של צה"ל (להלן - המפקדה המשימתית של צה"ל) בגזרתו ממזרח ל"קו הירוק", לבין מפקדת מג"ב במרחב התפר בגזרתו ממערב ל"קו הירוק"; שיתוף פעולה ותיאום מיבצעיים - בין צה"ל ומג"ב יתקיימו שיתוף פעולה ותיאום מלאים, כולל תיאום מיבצעיי רציף בכל הרמות, שיגובו באמצעים; סד"כ - סד"כ מרחב התפר יתוגבר,

כלהלן: בשלב ראשון יתוגבר מערך מג"ב, הפועל בכפיפות למשטרת ישראל, בפלוגות מסד"כ צה"ל ובפלוגות מג"ב של משטרת ישראל; ובשלב שני, חמישה חודשים לאחר קבלת ההחלטה על תכנית מרחב התפר, יתוגבר סד"כ מג"ב בפלוגות נוספות; שטח צבאי סגור - באזורים שונים במרחב התפר יופעל, לפי החלטה, משטר של שטח צבאי סגור; מכשול ומעברים - על פי תכנית מרחב התפר, הקמת מכשול נגד כלי רכב ונגד בני אדם ובניית מעברים, שבהם יתקיים פיקוח ובקרה על מעבר אנשים, כלי רכב וסחורות, מהווים חלק מהמענה של התכנית לבעיה.

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. הגדרת האחריות לביצוע מרכיבים בתכנית - בנוגע למרכיבים שונים של תכנית מרחב התפר, לא הוגדרו הגופים האחראים לביצועם. הדבר פגע ביכולת ליישם את מרכיבי התכנית, כפי שיפורט להלן:

- (1) בתכנית לא נקבע מי אחראי לכליאת הפלסטינים, שצה"ל יתפוס בשטח שיוכרז כשטח צבאי סגור - השב"ס או הצבא. עקב חוסר הסכמה בעניין זה בין צה"ל לבין המשרד לביטחון הפנים, נמנע צה"ל מלעצור מסתננים בשטח הצבאי הסגור.
- (2) בתכנית מרחב התפר נקבע, כי הסד"כ של משטרת ישראל במרחב ירושלים יתוגבר. משום חוסר בהירות, שהסתמנה בנוגע למקורות לתגבור הסד"כ, התעוררה מחלוקת בין השר לביטחון הפנים, שסבר, כי הקצאת הפלוגות תגיע מהקצאת כוח אדם מיוחדת לנושא, לבין ראש מל"ל, שסבר, כי הסד"כ יוקצה מכוחות מג"ב הקיימים. נושא זה הוסדר רק כשמונה חודשים מאוחר יותר, במאוס 2002, לאחר שהתקבלה החלטת קבינט נוספת בנוגע למרחב התפר בירושלים.
- (3) בתכנית לא נקבע על איזה גורם מוטלת האחריות לטיפול בנושא המעברים.
- (4) בתכנית לא נקבע הגורם שירכז את הטיפול בנושא המכשול. רק במאי 2002 הוקמה במשרד הביטחון מינהלה, שבין תפקידיה לפעול להקמת מכשול לאורך מרחב התפר.
- (5) בתכנית מרחב התפר לא נקבע איזה שטח יוכרז כשטח צבאי סגור ובאילו נסיבות; מי הגוף שאמור לקבל את ההחלטה בנושא; ומי אמור לאשרה. בבדיקת הנושא עלה, כי במהלך היערכות צה"ל להכרזה על שטח צבאי סגור בשטחי איו"ש התגלה פער בין הדרך, שבה התכוון צה"ל ליישם את ההחלטה, לבין תפיסתו של ראש הממשלה את הדרך ליישום מרכיב זה בתכנית.

ב. ביצוע מרכיבי התכנית - עד סיום הביקורת, מאוס 2002, מרבית מרכיבי תכנית מרחב התפר, שפורטו לעיל, בוצעו באופן חלקי בלבד, ויישומם של מרכיבים אחדים בוטל. להלן הפירוט:

- (1) משטרת ישראל הקימה באוקטובר 2001 מפקדה משימתית של מג"ב במרחב התפר, אשר קיבלה אחריות משימתית על כל פלוגות מג"ב הפועלות לאורך מרחב התפר

בשטח מדינת ישראל. גם צה"ל הקים כבר ביוני 2001 מפקדה אזורית משימתית, שפעלה ממזרח ל"קו הירוק". מפקדה זו פורקה באישור ראש הממשלה בנובמבר 2001, וזאת לאור המלצת שר הביטחון והרמטכ"ל, ששינוי זה ישפר את הפעילות במרחב התפר. יצוין, כי לאחר פירוקה של המפקדה המשימתית מיקד צה"ל את פעילותו בסיכול טרור בעיקר במרחב הערים הפלסטיניות, וצמצם את פעילותו במרחב התפר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2002 מסר צה"ל, כי החל בתהליך הקמתו של גוף תיאום וקישור צה"לי, שיפעל במפקדת מג"ב במרחב התפר.

(2) שיתוף הפעולה והתיאום בין צה"ל למשטרת ישראל היה לקוי באופן משמעותי בשל המחסור באמצעים, שהיו נחוצים לקיומם, ומחמת דפוסי פעולה שונים של כוחות צה"ל וכוחות מג"ב במרחב התפר.

(3) צה"ל הכריז על אזור אחד בלבד כשטח צבאי סגור. בביקורת עלה, כי הכוחות, שפעלו במרחב התפר, לא אכפו את הצו.

(4) נכון למאי 2002 טרם אושרו התכניות הסופיות בנושא המכשול והמעברים, ולא הוקצו הכספים לביצוע התכנון ההנדסי, למעט הקמת מכשול בקטעים מסוימים לאורך מרחב התפר ותכנון משטחים אחדים להעברת סחורות.

(5) היקף האמצעים, שהוקצו לטיפול בנושאי המעצר, התחקור, הליווי, השיפוט והכליאה של שב"חים, היה נמוך משמעותית מהנדרש.

ג. לוח זמנים - נכון למאי 2002, טרם סיכם הקבינט את תכניות העבודה בנושאים: המכשול, המעברים, תכניות תקצוב, ומשק העובדים בישראל. תכניות אלה צריכות היו להיות מסוכמות עד ספטמבר 2001. תכנית העבודה למרחב "עוטף ירושלים" סוכמה בינואר 2002, באיחור של כארבעה חודשים מן המועד שקבע הקבינט.

3. צוות ההיגוי

לצורך ביצוע התכנית נקבע, שיוקם צוות היגוי בראשות ראש מל"ל ובהשתתפות נציגים של כל גופי הביטחון הנוגעים בדבר; צוות ההיגוי ירכז את עבודת המטה לגיבוש תכניות עבודה, לתיאום בין הגופים ולמעקב ופיקוח על ביצוע ההחלטות.

תכנית מרחב התפר הינה תכנית מערכתית המשלבת היבטים שונים של תכנון, ביצוע, תיאום ובקרה, והיא מצריכה הקצאת משאבים רבים מצד הגורמים המופקדים על יישומה. אשר על כן, לקביעת הגורם, שיעמוד בראש צוות ההיגוי, נודעת חשיבות רבה.

יש לציין, כי מל"ל מתפקדת כגוף מייעץ לממשלה בנושאי ביטחון לאומי, ואין בידיה סמכות לחייב את משרדי הממשלה ואת גופי מערכת הביטחון לפעול על פי סיכומיה והנחיותיה. משום כך, יכולתה של מל"ל והעומד בראשה לקדם את ביצוע תכנית מרחב התפר הייתה מוגבלת ביותר.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2002, כי נקודת הכשל המרכזית אשר גרמה להתמשכות תהליך קבלת החלטות ויישומן, בכל הקשור למרחב התפר, היא חוסר הקביעה מי הגוף הביצועי, שאמור להוביל את התכנון, התמחור והביצוע, ואשר ישמש גורם מקצועי האחראי לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי את תפקיד ההיגוי של תכנית מרחב התפר ראוי להטיל על גורם ביצועי, שיש ביכולתו לחייב גופים ממשלתיים לפעול על פי סיכומיו והנחיותיו.



הבדיקה בנוגע לאופן גיבושה ויישומה של תכנית מרחב התפר מאז יולי 2001 מצביעה על מספר בעיות: היעדר טיפול במרכיבים התקציביים של התכנית; אי-בהירות בנוגע לדרך היישום של חלק ממרכיבי התכנית; שינוי מרכיבים עיקריים של התכנית; אי-ביצוע של חלק ממרכיבי התכנית; ואי-קבלת החלטות לצורך קידום הטיפול במרכיבים נוספים של התכנית, הכרוכים בעבודות תשתית רחבות.

מרבית המרכיבים של תכנית מרחב התפר יושמו באופן חלקי בלבד, ויישומם של מרכיבים נוספים בוטל. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הדבר פגע ביעילות התכנית וביכולת להשיג את מטרותיה, וזאת משום שמרכיביה כרוכים זה בזה, וכוחם טמון ביישומם המשולב. בפועל, לא חל שינוי משמעותי במציאות הביטחונית במרחב התפר - המערך הביטחוני לא הוקם על פי התכנית, והפעולות שבוצעו בתחום הסד"כ של משטרת ישראל ובתחום הטיפול בבעיית השב"חים לא סיפקו מענה הולם לאיומים מאיו"ש על מדינת ישראל.

ביטוי לאופן הטיפול בנושא משתקף בסיכומים של ראש מל"ל וראש מטה לוט"ר (להלן - רמ"ט לוט"ר) בדיוני פורום מרחב התפר במהלך החודשים שלאחר אישור התכנית. בין יתר הדברים נכתב, כי תכנית מרחב התפר מקודמת שלא בקצב ובנחישות הנדרשים, וכי הנושא מטופל שלא כהלכה; מרחב התפר פרוץ וממשיך להיות מוקד לפעילות חבלנית עוינת; בתצורה הנוכחית המרחב אינו ממלא את ייעודו, והפעילות בו איננה מגיעה למסה קריטית ההופכת אותו למכשול משמעותי בפני גורמי הפח"ע; יש צורך בסד"כ קבוע, בתיאום בין מפקדות, בכליאה, במכשול נגד כלי רכב ונגד בני אדם, ובמערך זמני של מעברים ומחסומים.

פעילות הביטחון השוטף והמערך המיבצעי

1. פיקוד ושליטה

א. הפעילות המיבצעית המתקיימת במרחב התפר מושתתת בראש ובראשונה על מערך הפיקוד והשליטה הקיים משני צדי ה"קו הירוק". בחודשים מאי - יולי 2001 בחן צה"ל שלוש חלופות בנוגע לאחריות ולפיקוד במרחב התפר, ומסקנותיו פורטו במסמך "תפיסת הביטחון במרחב התפר - דרכי פעולה אפשריות" מיולי 2001. להלן פירוט החלופות:

חלופה א'	חלופה ב'	חלופה ג'	
צה"ל במזרח מג"ב במערב	צה"ל במזרח מג"ב במערב	מג"ב בכל מרחב התפר - במזרח ובמערב	אחריות כוללת
מפקדת צה"ל במזרח; מפקדת מג"ב במערב	מפקדה משימתית של צה"ל לתקופת ניסיון במזרח; מפקדת מג"ב במערב	אחריות פיקודית של מג"ב על כל מרחב התפר	פיקוד ושליטה

להלן היתרונות והחסרונות שייחס צה"ל לכל אחת משלוש החלופות שהועלו במסמך:

חלופה א' - על פי חלופה זו, יפעל צה"ל במרחב התפר ממזרח ל"קו הירוק" באמצעות החטיבות המרחביות באיו"ש, ומג"ב יפעל ממערב ל"קו הירוק".

חלופה ב' - על פי חלופה זו, יפעל צה"ל ממזרח ל"קו הירוק" באמצעות מפקדה ייעודית למרחב התפר, ומג"ב יפעל ממערב ל"קו הירוק".

חלופה ג' - על פי חלופה זו, יקבל מג"ב אחריות פיקודית על כל הכוחות הפועלים במרחב התפר, ממזרח וממערב ל"קו הירוק".

צה"ל החליט ליישם את חלופה ב'. כפי שצוין, חודשים אחדים מאוחר יותר, בנובמבר 2001, הוחלט על פירוק המפקדה המשימתית של צה"ל. מאז פועל פיקוד המרכז במרחב התפר ממזרח ל"קו הירוק" באמצעות אוגדת איו"ש, שכפופות לה מספר חטיבות מרחביות הפועלות בכל רחבי איו"ש, ומג"ב פועל ממערב ל"קו הירוק" באמצעות מפקדה משימתית אחת במרחב התפר.

בחינת החלופות שעשה צה"ל בנושא הפיקוד והשליטה הושפעה מהמטרות ומהמשימות של הצבא בכל רחבי איו"ש, שבמרכזם הלחימה והסיכול של הפח"ע ממרחב הערים הפלסטיניות. במציאות זו אימץ הצבא חלופה, שאינה מושתתת על הקמת מערך ביטחוני ייחודי במרחב התפר, שבו הפיקוד, האחריות והסמכות יהיו אחידים.

במאי וביוני 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוא בחן את המטרות הביטחוניות הנוגעות למרחב התפר במשולב עם התפיסה המיבצעית באיו"ש, שנועדה להילחם ולסכל

פח"ע ממרחב הערים הפלסטיניות. תפיסה זו חלה גם על אזור מרחב התפר שבאחריותו, ושלגביו אין תפיסת הפעלה ייחודית. עוד מסר, כי ההחלטה לחלק את האחריות בין צה"ל ומשטרת ישראל במרחב התפר מרוקנת מתוכן את שאלת הפיקוד והשליטה, שכן אין גוף אחד, הנושא בסמכות ובאחריות למילוי המשימה. עוד מסר צה"ל, כי יזם הצעה מפורטת לנושא הפיקוד והשליטה. הצעה זו מצויה בתהליך אישור, ומימושה מותנה בהקצאת משאבים.

ביולי 2002 מסר צה"ל, כי בימים אלה דן צה"ל בשיתוף משטרת ישראל (מג"ב) בתכנית המיבצעית, מתוך ראייה של תפיסה שלמה הכוללת בתוכה את פעולות צה"ל ופעולות מג"ב משני צדי המכשול.

ב. כחודשיים לאחר סיום הביקורת, במאי 2002, ערכה מל"ל בחינה של חלופות בנושא הפיקוד והשליטה במרחב התפר. ניתוח החסרונות והיתרונות של החלופות השונות הוביל את מל"ל למסקנה, כי החלופה המועדפת היא זו שתתבסס על פיקוד אחיד משני צדי ה"קו הירוק". על פי מל"ל, חלופה זו מאגדת בתוכה אחריות ברורה, אחידות של הפיקוד ושל המשימה ומיצוי מיטבי של הסד"כ והאמצעים במרחב התפר. בהתייחס למצב הקיים - פיקוד מפוצל ללא מפקדה משימתית של צה"ל ממזרח ל"קו הירוק" - נכתב, כי במצב זה אין אחידות של הפיקוד במרחב, ולא ברור על מי מוטלת האחריות הכוללת. כמו כן, חלוקת הגזרות והתיאומים הנדרשים הם מורכבים. נכון ליוני 2002, טרם התקבלה החלטה בסוגיית הפיקוד והשליטה.

2. המערך המיבצעי במרחב התפר

א. המערך המיבצעי של צה"ל

המפקדה המשימתית והכוחות שהוכפפו לה נועדו למנוע חדירת פח"ע לתחומי מדינת ישראל דרך ה"קו הירוק" ומעבר כלי רכב מאיו"ש לישראל שלא דרך המחסומים, וכן לשבש ולהקטין מעבר של הולכי רגלי מאיו"ש לשטח מדינת ישראל; כל זאת באמצעות פעילות רצופה בקו התפר ביחד עם גופי אכיפה נוספים. בהיעדר מכשול, אמורים היו הכוחות של המפקדה המשימתית לשמש חייץ דינמי המשלב פעילות מיבצעית של חישה, זיהוי וירוד; ביצוע בידוק במעברים של כלי רכב, כולל כלי רכב ישראלים, על ידי כוחות ייעודיים שיוקצו לכך; ועיכוב שב"חים וחקירתם.

האישור של ראש הממשלה מנובמבר 2001 לפרק את המפקדה המשימתית של צה"ל ניתן בכפוף לתנאים הבאים: כל חטיבה תקצה בגזרתה כוח ייעודי לפעילות במרחב התפר; יוגדרו נוהלי תיאום מול מפקדות מג"ב; לא יחולו שינויים נוספים בהחלטות הקבינט בנוגע למרחב התפר.

בעקבות פירוק המפקדה המשימתית, אישר צה"ל בינואר 2002 תפיסה מיבצעית חדשה (להלן - התפיסה החדשה) בנוגע למענה המיבצעי למרחב התפר. בהנחיות הרמטכ"ל, שהוצאו לאחר ביטול המפקדה המשימתית של צה"ל, נכתב, בין היתר, כי הפעולות לסיכול המעבר מאיו"ש לישראל יתבצעו על ידי החטיבות המרחביות באיו"ש - מהערים

הפלסטיניות ועד מרחב התפר, וכי בכל גזרה חטיבתית באיו"ש יוחלט על סד"כ גרודי למשימה של הגנת מרחב התפר בגזרתו.

משרד מבקר המדינה בחן את אופן יישום תכניתו של צה"ל לפעולות במרחב התפר במסגרת התפיסה החדשה, כפי שיפורט להלן:

1) הפעולות הכוחות - התפיסה החדשה של צה"ל באיו"ש הובילה להסטה של מרבית הכוחות שפעלו במרחב התפר, לאבטחת צירי התנועה, שבהם נעים כלי רכב ישראליים; לפעילות בט"ש הסמוכה ליישובים הישראליים באיו"ש; ולסיכול פח"ע בתוך שטחי איו"ש, בעיקר במרחב הערים הפלסטיניות. הפעילות המיבצעית של כוחות צה"ל לא התמקדה במשימות של מניעת מעבר של בני אדם וכלי רכב מאיו"ש לישראל שלא דרך המעברים. מגמה זו השתקפה בפקודות של הכוחות האחראים לגזרות במרחב התפר, ובהנחיות המיבצעיות של החטיבות הפועלות במרחב. ממסמכי צה"ל עלה, כי הנושא שנמצא בראש סדר העדיפויות אינו מרחב התפר אלא הלחימה בעומק שטחי הרש"פ.

במאי וביוני 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי פעולות המפקדה המשימתית היו ניסיון לריכוז מאמץ והתמודדות עם נושא מרחב התפר על ידי חציצה; משימה זו אמורה הייתה להתבצע באמצעות שילוב של מודיעין, ריכוז משאבים, הקמת מכשול תומך ומעברים; בהיעדר המשאבים הדרושים, הפכה תפיסת החציצה לבלתי ישימה; על פי התפיסה החדשה, מרכז צה"ל את המאמץ בבעיה הביטחונית ומשאיר למשטרת ישראל את הטיפול בבעיית השב"חים, מאחר שאין לו הכלים לטיפול בבעיה זו; לאור תפיסה זו, הסיט צה"ל כוחות, והפסיק להתמקד במניעת מעבר בני אדם וכלי רכב מאיו"ש לישראל שלא דרך המחסומים; היקף הסד"כ שמשקיע צה"ל במרחב התפר מושפע משיקולים מיבצעיים, בהתאם למרכיבי הפעולה השלמה, המבוצעת על ידי פיקוד המרכז במרחב איו"ש כולו.

יישום התפיסה החדשה של צה"ל במרחב התפר השפיע ישירות ובעקיפין על היכולת ליישם את תכנית מרחב התפר. המרכיבים המשפיעים הינם, בין היתר: צמצום משמעותי של הפעילות למניעת מעבר של פלסטינים מאיו"ש לישראל; צמצום נוכחות צה"ל בשטחים הלא מאוכלסים לאורך מרחב התפר; וירידה ברמת התיאום ושיתוף הפעולה בין כוחות צה"ל לכוחות משטרת ישראל.

משרד מבקר המדינה בדק אקראית את הפעילות של מפקדת גרוד, שהיה אחראי לגזרה באורך של עשרות ק"מ במרחב התפר. בבדיקה עלה, כי בהגדרת האיומים של הפקודה המיבצעית של הגרוד לא נכלל האיום של מעבר מחבלים דרך מרחב התפר לישראל. משימת הגרוד התמקדה במטרות בתוך איו"ש - בצירי תנועה בתוך איו"ש שבהם נעים כלי רכב ישראליים, ביישובים הישראליים ובסיכול פח"ע באמצעות פעילות בכפרים הפלסטינים בשטחי A³. סגן מפקד החטיבה המרחבית מסר לצוות הביקורת, כי ההנחיות המיבצעיות לגרודים הן להימנע מלעסוק בהתמודדות עם בעיית השב"חים.

3 שטח A - שטח, שבו תקבל על עצמה המועצה הפלסטינית אחריות בענייני ביטחון פנים וסדר ציבורי, על פי הסדר הביניים, שנחתם בין ישראל לפלסטינים בספטמבר 1995.

(2) יישום התכנית - המענה המיבצעי למרחב התפר, על פי התפיסה החדשה, הושגת על חמישה מרכיבים עיקריים, כלהלן:

(א) חישה ויירוט - איתור המסתננים בעזרת תצפיות ואמצעים טכנולוגיים שונים, שיהיו פרוסים לאורך מרחב התפר; את המסתננים ילכדו כוחות ניידים, שיגיעו למקום בתוך זמן קצר.

(ב) הקמת מכשול בין איו"ש לישראל, שיגרום להכוונת הפלסטינים החוצים את מרחב התפר מאיו"ש לישראל, אל המחסומים.

(ג) קיום פעילות מיבצעית לאורך המרחב לצורך תיעול של מעבר בני אדם וכלי רכב, החוצים את מרחב התפר מאיו"ש לישראל, אל המחסומים.

(ד) קיום בקרה יעילה במחסומים ובמעברים, כדי למנוע כניסת מפגעים והברחת אמל"ח. הדבר מחייב בנייה של תשתית, שתאפשר פיקוח ובקרה יעילים על מעבר כלי רכב ובני אדם באמצעים טכנולוגיים.

(ה) מסתננים - מעצר, שיפוט וכליאה.

משרד מבקר המדינה בחן את יישומה של התפיסה החדשה, ולהלן הממצאים:

(א) במועד סיום הביקורת, רובו הגדול של מרחב התפר לא כוסה כהלכה על ידי תצפיות. לצה"ל חסרו אמצעים טכנולוגיים לאיתור מסתננים; אמצעי הניידות של כוחות צה"ל במרחב התפר לא אפשרו הגעה לנקודות הזיהוי בפרקי זמן קצרים; בין צה"ל למשטרת ישראל התקיימה תקשורת מוגבלת, שמנעה הפעלה יעילה של הכוחות (בנושא זה ראו בהמשך).

(ב) במחסומי צה"ל לאורך מרחב התפר לא הייתה תשתית, שאפשרה פיקוח ובקרה יעילים. בנוסף לכך, לא התקבלה כל החלטה בנוגע לתכנית להקמת תשתית חדשה, כאמור.

(ג) בהיעדר תכנית מקיפה לנושא המכשול, הקים צה"ל, ביוזמתו, מכשול לאורך קטעים באזורים שונים במרחב התפר במטרה לתעל את כלי הרכב למחסומים. אולם מאחר שאין מכשול רציף לאורך המרחב כולו, וצה"ל לא ביצע פעילות בט"ש רצופה לאורכם של המכשולים, לא ניתן היה למנוע מעבר של כלי רכב ואנשים מאיו"ש לישראל שלא דרך המחסומים.

(ד) ככלל, צה"ל לא מטפל בנושא המעצר, השיפוט והכליאה של מסתננים (בנושא זה ראו בפרק הרלוונטי בהמשך).

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי בשל היעדר תקציב, אין לו את היכולת ליישם מרכיבים רבים של התפיסה החדשה.

נכון למאי 2002, לא היו בידי צה"ל אמצעים, תשתיות וסד"כ, הנדרשים לגיבוש תכנית מיבצעית המבוססת על התפיסה החדשה אותה אישר.

ב. המערך המיבצעי של משטרת ישראל

בעקבות החלטת הקבינט, הקימה משטרת ישראל בנובמבר 2001 את מפקדת מג"ב במרחב התפר, והטילה עליה את האחריות המשימתית לפעילות הבט"ש ברצועת מרחב התפר שמערב ל"קו הירוק". המפקדה מרכזת את פעילותן של חטיבות מרחביות, שתוגברו בשוטרים. פלוגות מג"ב מקיימות פעילות בט"ש רצופה לאורך המרחב, בעיקר על ידי סיורים ממונעים לאורך ה"קו הירוק". על המפקדה הוטל לעסוק בצורה ממוקדת בנושא מרחב התפר תוך כדי מילוי התפקידים הבאים: הפעלה גמישה של הכוחות, תוך כדי ריכוז מאמץ בגזרות נתונות; תיאום מיבצעי בין כוחות מג"ב לכוחות צה"ל באיו"ש; ריכוז המידע המודיעיני; גיבוש תורת לחימה לפעילות הכוחות; ריכוז הטיפול בשב"חים; והפקת לקחים מאירועים במרחב והטמעתם.

המערך המיבצעי, שהקימה משטרת ישראל במרחב התפר, היה אמור להיות חלק ממכלול מיבצעי שלם, שבמסגרתו יפעלו שתי מפקדות משימתיות - אחת ממזרח ל"קו הירוק" ואחת ממערבו - באמצעות כוחות ייעודיים ובתיאום מיבצעי שוטף. העובדה, שצה"ל הסיט את כוחותיו במרחב התפר למשימות בתוך איו"ש לאחר פירוק המפקדה המשימתית, הובילה למעשה ליצירת מערך א-סימטרי של פיקוד ושליטה במרחב התפר, שאינו מבוסס על הפעלה מתואמת של הכוחות.

3. הקשר המיבצעי בין צה"ל למג"ב

פעילויות הבט"ש של צה"ל ושל משטרת ישראל, שנועדו לסכל אירועי פח"ע במרחב התפר, מחייבות רמה גבוהה של תיאום מיבצעי. היעדר תיאום הולם בין הכוחות עלול לפגוע בביצוע המשימות ובטיפול באירועי חירום. במטרה לבחון את הקשר המיבצעי בין כוחות צה"ל לבין כוחות מג"ב נבדקו ההיבטים הבאים: התיאום בין המפקדות, גוף לתיאום ולקישור, אמצעי הקשר ועזרי השליטה.

א. התיאום בין המפקדות - תכנית מרחב התפר התבססה, כאמור, על מערך של שתי מפקדות משימתיות - של צה"ל באיו"ש ושל מג"ב בישראל - ועל רמת תיאום גבוהה בין הכוחות הפועלים בשטח. לאחר פירוק המפקדה המשימתית של צה"ל תיאמה מפקדת מג"ב במרחב התפר את פעילותה מול מספר חטיבות מרחביות ואוגדות של צה"ל.

מהמסמכים עולה, כי בנובמבר 2001 הנחה שר הביטחון את צה"ל לקבוע גוף תיאום בין כוחות צה"ל לכוחות מג"ב במרחב התפר. על פי התכנית שגיבש צה"ל, גוף התיאום אמור להיות ממוקם במפקדת מרחב התפר של מג"ב, והוא נועד לרכז את הטיפול בנושאים המשותפים לגורמי הביטחון במרחב. תפקידי גוף התיאום, על פי עמדת אגף התכנון בצה"ל, הם: תיאום פעילות מיבצעית בין הגורמים השונים הפועלים במרחב; תיאום העברת מידע בנוגע לפעילות של הכוחות בשטח; תיאומי קשר בין הגזרות השונות; והעברת התרעות בין הגופים השונים.

ב. אמצעי תקשורת ושיטה - תיאום הפעילות המיבצעית, בשגרה ובחירום, של כוחות צה"ל ומג"ב במרחב התפר, מחייב שימוש במערכת תקשורת המאפשרת קיום

קשר בין כל הכוחות במרחב, ובעזרי שליטה אחידים, שיאפשרו תקשורת ב"שפה משותפת". בוועדה משותפת למשטרת ישראל ולמו"י הוכר הצורך בהקמת תשתיות תקשורת ומחשבים משותפות ברמת סיווג של "סודי ביותר". ביוני 2001 הנחה הרמטכ"ל את פיקוד המרכז להפיק מיידית מפת שליטה אחידה, שתשמש את כל הגופים הפועלים במרחב התפר.

להלן הממצאים שעלו בביקורת:

(1) במאי 2002 טרם הסתיימה הקמתו של מנגנון התיאום בין מג"ב לבין צה"ל. במועד סיום הביקורת לא היה תיאום וקישור בין חדרי המלחמה (להלן - חמ"לים) של מג"ב לחמ"לים של צה"ל ובין הדרגים השונים לכל אורך שדרת הפיקוד. בכלל זה לא היה תיאום בין כוחות צה"ל לכוחות מג"ב גם בעת אירוע ה"מתגלגל" משטחי איו"ש, שבאחריות צה"ל, לשטח מדינת ישראל, שבאחריות מג"ב.

(2) לכוחות צה"ל ולכוחות מג"ב במרחב התפר לא הייתה מערכת תקשורת המאפשרת קיום קשר בין כלל הכוחות במרחב, וזאת כיוון שכוחות מג"ב בישראל משתמשים במכשירים, שאינם מאפשרים קשר ישיר עם המכשירים המשמשים את צה"ל.

מרבית ציוד הקשר של צה"ל, שנמצא אצל כוחות מג"ב במרחב התפר, לא היה שמיש; מכשירי הקשר, שהיו בשימוש מג"ב, אינם קולטים שידורים באזורים רבים במרחב התפר; במכשירי הקשר הצה"ליים, שסופקו לחמ"לים של מג"ב במרחב התפר, לא נעשה שימוש שוטף; בקרב כוחות צה"ל ובקרב כוחות מג"ב במרחב התפר לא נמצאו אנשי אחזקה המיומנים בטיפול בציוד הקשר של הצד השני; לא התקיימה תשתית של תקשורת מחשבים בין צה"ל לבין מג"ב.

בסוף 2001 ניפק צה"ל למפקדי הפלוגות במרחב התפר מכשירים, המאפשרים לקיים קשר עם כוחות מג"ב. מכשירים אלה סיפקו מענה חלקי בלבד לבעיה, זאת מאחר שהכוחות בשטח שביצעו סיוורים, מארבים ותצפיות לא היו מצוידים בהם, ולכן לא יכלו ליצור קשר עם כוחות צה"ל. במאי 2002 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי רכשה לאחרונה מכשירים נוספים המיועדים בחלקם למרחב התפר. צה"ל מסר בתשובתו ממאי 2002, כי החל תהליך רכישה של מכשירי קשר, אף שטרם התקבל התקציב לכך.

(3) בביקורת עלה, כי במרבית הגזרות והחמ"לים לאורך מרחב התפר לא עשו כוחות צה"ל וכוחות מג"ב שימוש בעזרי שליטה (בעיקר מפות) משותפים. בסיוור, שערך צוות הביקורת במפקדת אחד הגדודים בפברואר 2002, נמצא, כי אין ברשות הכוחות וחמ"ל הגדוד עזרי שליטה המשותפים להם ולכוחות מג"ב במרחב; ברשות חיילי הסיורים לא היו עזרים מתאימים לשיתוף פעולה עם כוחות מג"ב השכנים. ממסמכי צה"ל עולה, כי היעדר אמצעי שליטה ובקרה פוגעים ביכולת לשלוט על כל הכוחות הפועלים משני צדי ה"קו הירוק", וכי נוהלי הדיווח והתיאום של צה"ל ומג"ב אינם תואמים. ביוני 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 2000 הוא הפיק מפה זמנית, שחולקה גם לכוחות

מג"ב, על מנת שתשמש כעזר שליטה לכוחות, וכי המפות הקבועות יופקו רק לאחר שיסוכמו מיקום המכשול ופריסת הכוחות.

הבעיות בתחום התקשורת המיבצעית בין מג"ב לבין צה"ל במרחב התפר התבטאו באירוע שהתרחש במרחב התפר בסוף ינואר 2002. באותו אירוע, פרץ לפנות בוקר רכב נהוג בידי פלסטיני מחסום במרחב התפר, ופגע באחד מחיילי המחסום. חיילי המחסום פתחו בירי לעבר כלי הרכב, אולם זה הצליח להימלט לתוך שטח ישראל, והמשיך לכיוון רמת גן, שם נורה נהג הרכב ונהרג, לאחר שפגע בשוטר ובחיילת.

מן התייעוד עלה, כי הדיווח על האירוע לא הגיע לכוחות מג"ב ישירות מכוחות צה"ל, שפעלו במקום בזמן האירוע. היעדר תקשורת ישירה בין הכוחות האריך את זמן התגובה; המעבר המהיר של כלי הרכב מאיו"ש לישראל לא הותיר זמן ומרחב, שיאפשרו לכוחות מג"ב לקבל תמונת מצב מושלמת ומעודכנת; הזמן שנדרש להעברת הדיווחים בין הגורמים, היה ארוך ביחס להתפתחות האירוע; פער הזמנים בדיווחים גרם לכך, שהמסוק שהוזנק במהלך האירוע הוכווון למקום האירוע מאוחר מדי; שוטר מג"ב שהתלווה לטיסה, כדי להעביר את הדיווחים לכוחות בשטח, לא הכיר את פריסת הכוחות בגזרה.

יש לציין, כי צה"ל ומג"ב לא קיימו תחקיר משותף לאירוע. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח ההשפעה המכרעת, שיש לתיאום הכוחות בשטח על תוצאות הטיפול באירועי חירום, מן הראוי שצה"ל ומג"ב ינקטו לאלתר צעדים לשיפורו, ובכלל זה יתחקרו במשותף אירועים ביטחוניים.

צה"ל מסר בתשובתו ממאי 2002 למשרד מבקר המדינה, כי החל בביצוע פעילויות לשיפור התיאום בינו לבין מג"ב. אשר לפעולות שיישומן מחייב השקעת משאבים - אלו טרם תוקצבו. ביוני 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי בזמן התראה קונקרטיים קיים נוהל, שבעת הפעלתו מתקיים שיתוף פעולה בין צה"ל, משטרת ישראל והשב"כ.

4. מיצוי הכוחות

הפעילות המיבצעית במרחב התפר נעשית בתנאים של מצוקת כוח אדם, של היעדר אמצעים טכנולוגיים, ושל היעדר מכשול רצוף לאורך המרחב. במצב כזה עולה החשיבות של מיצוי מיטבי של הכוחות במרחב. מיצוי זה תלוי במידה רבה במידת השילוב והתיאום בין הכוחות של שני הגופים.

פעילות הבט"ש, שמקיים מג"ב בגזרתו ממערב ל"קן הירוק", מתבצעת בעיקר ברצועת שטח ברוחב של מאות מטרים. בתוך גזרה צרה זו נדרשים הכוחות לתת מענה לאיומים שונים החוצים את מרחב התפר מאיו"ש לישראל - שבח"ים, מפגעים ומכוניות תופת. התמודדות עם איומים רבים לאורך גזרה כה ארוכה וללא עומק גיאוגרפי, שיש בו כדי לתת זמן להיערכות ולתגובה, מגבילה את יכולת ההתמודדות של כוחות מג"ב עם האיומים. במטרה לבחון את השילוב המיבצעי בין צה"ל לבין משטרת ישראל ואת אופן מיצוי הכוחות והאמצעים במרחב התפר, בדק צוות הביקורת מספר מרכיבים בפעילות הבט"ש במרחב. להלן הממצאים שעלו בביקורת:

א. הפעלת הסיוורים הממונעים - אורכו של ה"קו הירוק" במרחב התפר הוא כ-350 ק"מ. פעילות הבט"ש לאורך ה"קו הירוק" במרחב התפר מתבססת בעיקר על סיוורים ממונעים לאורך המרחב. בביקורת עלה, כי הסד"כ העומד לרשות צה"ל ולרשות משטרת ישראל גורם לכך, שאורך גזרת האחירות של סיוור ממונע הממלא משימה במרחב יכול להגיע למספר רב של ק"מ. במצב זה לא מתקיים סיוור בגזרות שונות במשך שעות רבות ביממה. הדבר מקבל משנה חומרה בהתחשב ברוחבה המצומצם של הגזרה ממערב ל"קו הירוק".

צה"ל ומג"ב קיימו במקביל סיוורים ממונעים לאורך המרחב, ממזרח ל"קו הירוק" וממערבו, כל אחד בגזרתו. במרבית המקרים לא התקיימה חלוקת גזרות בין הסיוורים באופן שוטף במטרה להביא למיצוי טוב יותר של הסד"כ. נמצא, כי לעתים התקיימו בו-זמנית שני סיוורים, אחד של צה"ל ואחד של מג"ב, באותו רוחב גזרה מצומצם לאורך מרחב התפר, כל סיוור בצדו האחר של ה"קו הירוק".

ב. תצפיות - מפקדת מרחב התפר של מג"ב מפעילה יחידה מיוחדת, המבצעת תצפיות ביום ובלילה לאורך המרחב באמצעות רכב תצפית משימתי - רכב שמותקנים בו מכשירי תצפית. הטווח היעיל לזיהוי בני אדם בלילה באמצעות זה הוא מספר ק"מ מצומצם. מרבית התצפיות ממוקמות בטווח קצר יחסית ממערב ל"קו הירוק", המהווה את גבול הגזרה בין צה"ל לבין מג"ב, ומשום כך ביכולתן לתת מענה גם לגזרות נוספות המצויות באחירותו של צה"ל. בביקורת עלה, כי יחידת התצפיות של מג"ב אינה סורקת לתוך המרחב המצוי בעומק שטחי איו"ש, שבאחירות המיבצעית של צה"ל, אף שביכולתה לבצע משימה זו מבלי לפגוע ביכולתה למלא את משימתה שלה.

ג. הפעלת הכוחות באירועי חירום - לאורך מרחב התפר פרוסים עשרות יישובים ישראלים משני צדי ה"קו הירוק". האחירות הביטחונית על יישובים אלה נחלקת בין צה"ל לבין משטרת ישראל בהתאם לגזרות הפעילות שלהם. לא קיימות, כאמור, פקודות משותפות, המסדירות הפעלה משותפת של כוחות צה"ל וכוחות משטרת ישראל בכל הנוגע לביטחון השוטף ביישובים, דבר הפוגע בשיתוף הפעולה ביניהם בזמן אירוע.

5. מערך המודיעין

נמצאו ליקויים בהעברת המידע המודיעיני בין הגורמים השונים, בדיווח ובהפצה של ידיעות, באמצעי הדיווח, ובעבודת חלק מגורמי איסוף המידע והכוונתם.

6. יחידת התצפיות

כאמור, עקב מגבלות השטח והיעדר עומק אסטרטגי במרחב התפר, קיים הכרח להשתמש באמצעים טכנולוגיים ואחרים לאיתור פעילות חבלנית במרחב התפר ולאיתור הדירות לשטח ישראל. במועד עריכת הביקורת לא פעלה עדיין במרחב התפר תשתית טכנולוגית מתקדמת לזיהוי ולחשיפה, ומשום כך גברה החשיבות של שימוש בתצפיות כסיוע לפעילות המיבצעית.

באפריל 2000 הקים מג"ב יחידת תצפיות ארצית, שהוכפפה למפקדת מג"ב במרחב התפר, שהוקמה בנובמבר 2001. ייעודה של יחידת התצפיות הוא לסייע לכוחות הפועלים במרחב התפר במילוי משימותיהם. הצוותים השתלמו בקורס הכשרה, שנערך ביחידת התצפיות של צה"ל, ושכלל הכשרה בהפעלת כלי הרכב והמכשור המיוחד, שהותקן בהם.

הפעלה מיבצעית - תורת הלחימה (תו"ל) של יחידת התצפיות הוגדרה ב"חוכרת יחידת התצפיות", שהוציא מטה מג"ב במהלך שנת 2000. הצוותים של יחידת התצפיות מבצעים את משימותיהם בגזרות החטיבתיות של מג"ב במרחב התפר, והם סורקים בעיקר את השטחים הסמוכים למרחב התפר. בעתות שגרה מפעילה היחידה תצפיות לילה בלבד.

אמצעים - בשירות יחידת התצפיות כלי רכב ייעודיים לביצוע תצפיות, שנרכשו בעלות כוללת של כ-3.2 מיליון דולר. בכלי הרכב מותקנים אמצעי גילוי וצילום. בביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. כלי הרכב של יחידת התצפיות תוכננו למשימות משטריות-אזרחיות ולנסיעה בכבישים רגילים ולא למשימות צבאיות ולנסיעות בדרכים קשות, ולכן נגרם להם בלאי מואץ וקלקולים רבים.

ב. גם המכשור הייעודי שהותקן בכלי הרכב לא עמד "בתקן צבאי מיבצעי", ולכן אירעו בו תקלות רבות. מאז שהוכנסו לשימוש מיבצעי הושבתו רכבי התצפית למשך תקופות ארוכות; רכב אחד ניזוק בעת המשלוח מארצות הברית, ועדיין נמצא בתיקון; רכב נוסף הועמד כעתודה טכנית בגלל בעיות תחזוקה; בשני כלים נוספים אירעו תקלות מכניות רבות ותקלות באמצעים לראיית לילה. בחלק מהמקרים נבעו הדברים ממחסור בחלקי חילוף זמינים, שגרם להשבתתם של רכבי התצפית לתקופות ארוכות. לדוגמה, בתקופה שבין 30.9.01 ל-18.10.01 (ס"ה 19 יום) היה סד"כ הרכב מושבת בכ-72% מזמן העבודה.

ג. במועד סיום הביקורת, מארס 2002, תורת ההפעלה שעל פיה פעלה יחידת התצפיות, לא הייתה מותאמת לצורכי הפעילות הביטחונית במרחב התפר.

ד. ההכשרה, שניתנה לשוטרים בתחום ביצוע תצפית, הפעלת עמדת תצפית ושימוש באמצעי תצפית, לא הותאמה למאפיינים הייחודיים של המשימות במרחב התפר. כמו כן, לא ניתנה להם הכשרה בתחום הסוואה והיטמעות בשטח. מפקד יחידת התצפיות מסר לצוות הביקורת, כי יכולתם של הצוותים בנושאים אלו נמוכה.

ה. מלבד האמצעים, שהותקנו בכלי הרכב, לא נמצאו ברשות צוותי התצפית אמצעי תצפית אחרים הנמצאים בשימוש שוטף בצה"ל, כמו משקפות לתצפיות ארוכות טווח ומכשירים ניידים לתצפיות לילה. כמו כן, למרבית הצוותים של יחידת התצפיות לא סופקו אמצעים נוספים.

ו. לצוותי התצפית לא היו אמצעי קשר עם כוחות צה"ל במרחב התפר. כמו כן, רק חלק מהצוותים פעלו כשברשותם מפות הקוד.

ז. תיאום הפעילות של התצפיות עם צה"ל היה לקוי. לא היו נוהלי דיווח בין צה"ל לבין מג"ב על פעילות צוותי התצפיות ועל מיקומם. בפועל נוצרו בעיות בזיהוי של כוחות

בשטח, ואף אירעו מספר תקלות מיבצעיות כתוצאה מהיעדר תקשורת בין כוחות צה"ל לכוחות מג"ב.

ח. על פי תורת הלחימה בצה"ל, תצפיות נועדו לאסוף מידע מודיעיני, ומשום כך נקבע, כי יפעילן קצין המודיעין במפקדה הממונה. לעומת זאת, יחידת התצפיות במג"ב לא הייתה כפופה למחלקת המודיעין ולא קיבלה ממנה ציוני ידיעות חשובות (צ"חיים) כלשהם החיוניים להכוונת פעילותה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עבודת המשטרה בתחום התצפיות הייתה לקויה מבחינה ארגונית, ולא הושתתה על תפיסת הפעלה ייחודית למרחב התפר; גם הכשרת הצוותים לא הותאמה למאפייני המשימות במרחב התפר. לצה"ל ניסיון עשיר בתחום התצפיות והפעלתן, ומן הראוי, כי בעת הכשרת צוותי התצפיות של מג"ב ייעשה שימוש בידע ובניסיון שנצברו אצלו. יש למסד את הקשר המיבצעי בין מג"ב לבין צה"ל במרחב התפר גם בנושא התצפיות, ולבססו על נוהלי עדכון ודיווח, ועל שימוש במפות ובאמצעי קשר אחידים.



חרף העובדה, כי במערכת הביטחון שוררת הסכמה בנוגע לחשיבות הפעילות הביטחונית במרחב התפר, כמרכיב מרכזי בהתמודדות עם האיומים הביטחוניים והפליליים הנשקפים מצד פלסטינים, טרם יושמה במרחב התפר תפיסה מיבצעית מגובשת, המוסכמת על צה"ל ועל משטרת ישראל. צה"ל מצדו גיבש תפיסה מיבצעית, בלי שהיו לו האמצעים המאפשרים את יישומה הלכה למעשה. משטרת ישראל מצדה תגברה את כוחותיה והקימה מפקדה, שקיבלה אחריות משימתית לפעילות כוחותיה במרחב; מערכים אלה אינם מתואמים. לדעת משרד מבקר המדינה, גיבוש תכניות מיבצעיות נפרדות לצה"ל ולמשטרה, שלא על בסיס תפיסה ביטחונית אחידה למרחב התפר, פוגע ביכולתם של אלו לקיים פעילות מתואמת ואפקטיבית במרחב.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פעילות הבט"ש של כוחות צה"ל ושל כוחות משטרת ישראל במרחב התפר סובלת מאינטגרציה מיבצעית לקויה וממיצוי בלתי יעיל של הכוחות, המשאבים והאמצעים הקיימים במרחב. הבעייתיות שבמצב זה מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה, שהפער בין האמצעים הקיימים (סד"כ ואמל"ח) ובין האמצעים הנדרשים מהווה בעיה מרכזית, שאיתה מתמודדת מערכת הביטחון כולה בבואה לתת מענה לאיומים מאיו"ש.

תכניות המכשול במרחב התפר

1. תכנית "מצדים"

נושא הקמת מכשול לאורך מרחב התפר נדון כבר החל מסוף שנות ה-90. בשנים אלה החל מג"ב בהכנת תכנית (להלן - תכנית "מצדים"), שעקרונותיה היו כלהלן:

הקמת מכשול פיזי משולב אמצעים טכנולוגיים למניעת מעבר של כלי רכב בין שני צדי מרחב התפר, ולמניעת מעבר אנשים - באזורים צפופי אוכלוסייה; סלילת דרכי פטרול בין קטעי המכשול לשליטה וליירוט; פעילות רצופה וקבועה של בט"ש ושיטור לאורך המכשול והמעברים; במקומות שבהם לא ניתן להקים מכשול, תבוצע פעילות בט"ש בסיוע טכנולוגיות מתקדמות של מודיעין.

כאמור, בנובמבר 2000 אישר ראש הממשלה דאז, אהוד ברק, תכנית להקמת מכשול נגד כלי רכב בלבד בגזרת מי עמי - לטרון, ולהקמת פלוגות מג"ב לצורך פעילות בט"ש לאורך המכשול - כל זאת בעלות של כ-100 מיליון ש"ח. תכנית זו הייתה חלק מתכנית "מצדים", ולביצועה הקצה משרד האוצר במאי 2001 כ-15 מיליון ש"ח בלבד: כ-11.5 מיליון ש"ח להקמת המכשול, וכ-3.5 מיליון ש"ח לרכישת ציוד אלקטרוני.

עד פברואר 2002 הקימה מע"ץ מעקה בטיחות המונע מעבר כלי רכב, ואגף הבינוי שבמשרד הביטחון הקים פרופיל מתכת. כל אלה כחלק מהקטעים המתוכננים להקמת מכשול בגזרת מי עמי - לטרון. כמו כן, נרכשו אמצעים טכנולוגיים, מערכות לאיתור כלי רכב ובני אדם, מכשירי לייזר למדידת טווח, ערכות קשר וערכות הסוואה. בנוסף לכך, יצאה פקודת רכש למספר רכבי תצפית.

2. פעילות נוספת בנושא המכשול

באמצע שנות ה-90 הקים צה"ל חומות נגד ירי שטוח מסלול לאורך ה"קו הירוק" ליד היישובים בת-חפר ומתן. עם פרוץ אירועי ספטמבר 2000 החל פיקוד המרכז בצה"ל לבצע חסימות ולהקים מכשולים נגד כלי רכב בקטעים הסמוכים למרחב התפר, בין היתר במרחב "עוטף ירושלים" ובקרבת היישוב אום אל-פאחם. פעילות זו בוצעה ביוזמתו של צה"ל ומתקציבו, בהתאם לצרכים המידיים של כוחות צה"ל שפעלו באזור, ולא הייתה חלק מתכנית "מצדים". העלות של הקמת המכשולים מספטמבר 2000 ועד מארס 2002 הסתכמה בכ-5.9 מיליון ש"ח.

גופים אחרים הקימו מכשול לאורך ה"קו הירוק" כמפורט להלן: מספר יישובים, שהשטחים החקלאיים שלהם גובלים ב"קו הירוק", הקימו גדרות כדי להגן על שטחים אלה. החברה המבצעת את סלילת כביש "חוצה ישראל" החלה בהקמת מיגון נגד ירי שטוח מסלול בקטע הכביש הסמוך לקלקיליה, המהווה גם מכשול נגד בני אדם וכלי רכב.

3. המכשול המשולב

בעקבות תכנית מרחב התפר מיולי 2001, נקבע, כי בהתבסס על תכנית "מצדים", יוקמו מכשול נגד כלי רכב לאורך מרחב התפר, ומכשול נגד בני אדם בקטעים נבחרים על פי האיום (להלן - המכשול המשולב). באותו חודש החליטה מ"ל על הקמת מינהלה משותפת למשרד הביטחון ולצה"ל, שתהיה אחראית להקמת המכשול. בינואר 2002 הוצגה לקבינט תכניתו המעודכנת של צה"ל לאותו מועד למרחב התפר. בתכנית הוגדרו מטרות המכשול ואופן יישומן.

ממסמך של סגן המפק"ל של משטרת ישראל מיולי 2001 עולה, כי במסגרת דיונים משותפים של צה"ל, השב"כ, המשטרה ומטה לוט"ר גובשה תכנית להקמת מכשול נגד בני אדם באורך של עשרות ק"מ, כחלק מהמכשול המשולב. עלות המכשול המשולב היא כ-200 מיליון ש"ח, שיוקצבו בשנים 2001 ו-2002. התכנון של המכשול נגד בני אדם יוקפא עד להקצאת התקציבים.

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן:

א. להקמת המכשול נגד כלי רכב בלבד בגזרת מי עמי - לטרון הוקצב סך של כ-15 מיליון ש"ח, המהווה כ-7.5% בלבד מהסכום הדרוש לכך על פי הערכת מ"ל - כ-200 מיליון ש"ח. גם הסכום שהוצא לרכישת אמצעים אלקטרוניים (כ-3.5 מיליון ש"ח מתוך ה-15 מיליון ש"ח) היה נמוך בהשוואה לסכום שנקבע בתכנית - כ-36 מיליון ש"ח - ולא היה בו כדי לענות על צורכי הביטחון הדרושים על פי התכנית שהוגדרה. יצוין, כי גם במקומות שהוגדרו כרגישים וכבעלי סיכון גבוה לא הוקם כלל מכשול.

ב. ממסמכי מג"ב וממסמכי צה"ל עולה, כי פעילות הבט"ש באזורי המכשול לא הייתה מספקת, ולא אפשרה בתחומם שליטה ויירוט בעת הצורך.

ג. במספר מקומות הקימו צה"ל ומג"ב קטעי מכשול מקבילים. הקמת המכשולים באותם קטעים, שנעשתה בהיעדר ראייה כוללת על פעילותם של שני גופים אלה, גרמה להוצאות כספיות מיותרות ולניצול בלתי יעיל של משאבים.

לאחר סיום הביקורת במאוס 2002 קיבל הקבינט ב-14.4.02 החלטה בנושא מרחב התפר.

בעקבות החלטת הקבינט, הוקמה במהלך מאי 2002 מינהלת מרחב התפר במשרד הביטחון הנושאת באחריות להקמת המכשול. נקבע, כי ראש המינהלת יהיה כפוף למנכ"ל משרד הביטחון, ושותפים בה נציגים מצה"ל ומהמשרד לביטחון הפנים. ביוני 2002 הגישה המינהלת תכנית שלב א' לביצוע המכשול במרחב התפר ובמרחב "עוטף ירושלים". התכנית כללה, בין היתר, תקציב ופירוט של קטעי המכשול. התקציב הנדרש לביצוע המכשול, כולל אמצעים טכנולוגיים, מעברים ומחסומים, הסתכם ב-942 מיליון ש"ח.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה ביוני 2002 בנוגע לפעילות בתחום המכשול, עלה כלהלן:

- א. המינהלת המשותפת למשרד הביטחון, למשרד לביטחון הפנים ולצה"ל, שעל הקמתה החליט מל"ל בעקבות החלטת הקבינט מיולי 2001, הוקמה רק במאי 2002 - כ-10 חודשים מאוחר יותר.
- ב. בהתאם לתכנית, אורכו של המכשול הוא כ-110 ק"מ בלבד, המהווה כשליש מתוואי המכשול הדרוש.
- ג. טרם הוקצה התקציב לביצוע פרויקט המכשול.
- ד. טרם התקבלו החלטות בנושא תגבור הסד"כ, התכנית המיבצעית וסוגיית הפיקוד והשליטה הנגזרות מהחלטת הקבינט בנושא המכשול.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2002, כי הובהר על ידי משרד הביטחון, שעל בסיס התכנית הסופית שתאושר, יבוצע תמחור פרטני, והפרויקט ימומש כנגזרת לתקציבים אשר יאושרו.



תכנית מרחב התפר מיולי 2001, בנושא הקמת מכשול נגד רכב לאורך מרחב התפר ונגד בני אדם בקטעים נבחרים ממנו, לא יושמה, בין היתר, כיוון שלא הוקצו המשאבים הדרושים ליישומה. להערכת גורמי הביטחון, יעילות המכשול מותנית בשלמותו ובביצוע כל המרכיבים הדרושים להפעלתו, ולכן התועלת מהקמת קטעים אחדים בלבד מהמכשול הינה מוגבלת.

תכנית המכשול, שנגזרה מהחלטת הממשלה מאפריל 2002, אינה שלמה - תוואי המכשול הינו חלקי ואינו מבוסס על תכנון מפורט ומאושר. כמו כן, טרם הוקצה תקציב לביצוע המכשול ולאיוש הסד"כ הדרוש לביצוע פעילות בט"ש לאורך המכשול. לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך השגה מיטבית של היעדים שבהקמת המכשול לכל אורך התוואי, ועל מנת להבטיח שיספק מענה לכלל האילוצים הכרוכים בהקמתו, מן הראוי להכין תכנון כולל ומפורט, שממנו ניתן יהיה לגזור תכניות ביצוע חלקיות, וזאת בהתאם למשאבים ועל פי סדרי עדיפויות.

מעברים ומחסומים

1. מעברים

מעבר אנשים, כלי רכב וסחורות בין איר"ש ואזח"ע לישראל - ומישראל לאותם אזורים - ידוע זה שנים כנושא הכרוך בבעיות ביטחוניות, פליליות וכלכליות. בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 48 (עמ' 1029) משנת 1998, נאמר, כי במספר מקומות לאורך קו התפר מעבירים סחורות בשיטת "גב אל גב", ממשאיות מאיר"ש למשאיות ישראליות, ללא כל בדיקה; הדוח הצביע על הצורך בבניית מעברים ממוסדים לבדיקה מסודרת של משאיות וסחורות הנכנסות לישראל.

הסחר בין ישראל לאיר"ש התנהל עד אוקטובר 2000 באמצעות כ-2,000 משאיות מדי יום ביומו; לרבות מיכליות דלק וגז. הערך הכספי של כל הסחורות, שעברו בין הצדדים, נאמד בכ-2.2 - 2.4 מיליארד דולר בשנה. בעקבות אירועי ספטמבר 2000 והידרדרות היחסים בין ישראל לרש"פ, נאסר על פלסטינים להעביר סחורות בין שטחי הרש"פ לישראל. בשנת 2001 ועד מועד סיום הביקורת, מארס 2002, פעלו חלקית בכל מרחב התפר רק שלושה משטחי "גב אל גב" להעברת סחורות, והם הוסדרו רק באופן חלקי: בג'למה, בטייבה ובתרקומיה (להלן - המשטחים). יצוין, כי מרבית השינוע המסחרי נעשה שלא דרך אותם משטחים.

בתכנית מרחב התפר, שאישר הקבינט, נקבע, בין היתר, כי בתוך חודש ימים יטופלו ויסוכמו תכניות עבודה, עם כל הגופים הנוגעים בדבר, בנושאי המעברים בין שטחי הרש"פ לישראל; כי יש חשיבות לקיום מעברים מוגדרים היטב ופועלים ביעילות; כי בנושא זה נודעת "חשיבות לפעולת יישום מהירה - הן בגלל איום הטרור והן בגלל סבירות עולה לקשיים בביצוע בהמשך"; וכי עד הקמת המעברים הכלולים בתכנית ימשיך להתבצע מעבר אנשים, כלי רכב וסחורות במעברים ובמחסומים הקיימים.

באוגוסט 2001 סוכם במל"ל על הקמת שלושה עד ארבעה מעברים זמניים להעברת סחורה בשיטת "גב אל גב", אשר מיקומם ייקבע על ידי הדרג המדיני, והם יתבססו על תשתית קלה ועל אמצעים טכנולוגיים קיימים; האחריות המרחבת הכוללת תוטל על צה"ל והאחריות לאבטחה חמושה תוטל על משטרת ישראל; תיבחן האפשרות לצמצם את מספר המחסומים, ויגובשו נוהלי בדיקה למעבר ישראלים במחסומים קיימים. עוד נקבע בדיון, כי מעברים קבועים למעבר סחורות, כלי רכב ואנשים יוקמו בתנאי שהמצב המדיני, הביטחוני והכלכלי ויחסי הגומלין בין ישראל לפלסטינים יצביעו על הצורך בהפעלתם, ובתנאי שהפיקוח על מרחב התפר יהיה אפקטיבי ותימנע זליגה בין המעברים.

באיר"ש אין צו האוסר על העברת סחורות במקומות שלא הוסדרו לשם כך על ידי הגופים המוסמכים. לדעת משרד מבקר המדינה, הטלת צו, כאמור, ואכיפתו הנמרצת לצד הקמת משטחים מוסדרים נוספים, היה בהם כדי לצמצם באופן ניכר את העברת הסחורות באותם מקומות מאולתרים.

בדיון שהתקיים במל"ל באוגוסט 2001 ציין רמ"ט לוט"ר, כי "במקומות בהם מתבצעת העברת הסחורה אין אבטחה ואין בידוק ביטחוני לסחורה; ... קיים סיכון ביטחוני לחיי הנהגים הישראליים... תמונת המצב בשטח בתחום מעבר סחורות מצביעה על פרצות ביטחוניות, [ה]מאפשרות ביצוע פיגועי תופת קטלניים במדינת ישראל. מצב זה ראוי שיינתן לו מענה מיידי במסגרת ההיערכות הכוללת במרחב התפר".

בביקורת עלו הממצאים הבאים:

בשלושת המשטחים להעברת סחורות לא מתקיימת אבטחה של שוטרים או של חיילים, ולא נעשות בדיקות ביטחוניות לסחורות העוברות משטחי הרש"פ לישראל.

כמו כן, נמצאו ליקויים חמורים באבטחת מסופי הדלק. המסופים נבנו ללא קבלת היתרים מהמינהל האזרחי ולא עמדו בדרישות הביטחון של פיקוד המרכז.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2002 בעניין אי-הוצאת צו האוסר על העברת סחורות במקומות לא מאושרים, כי הוכנה טיוטת צו, שתקנה לראש המינהל האזרחי באיו"ש סמכות להורות על העברת טובין בנקודות מסוימות שייקבעו על ידיו. צה"ל ציין, כי הצו עדיין לא נחתם, מפני שטרם נקבעו המקומות שבהם תתבצע העברת הטובין, וטרם הוחלט מתי יחלו לפעול, וכן משום שטרם נקבעו הגורמים האמונים על אכיפת הצו ומניעת העברת הטובין שלא דרך המקומות שנקבעו. הוצאת הצו טרם שנעשות פעולות אלה תפגע בחיי המסחר ובצורכי האוכלוסייה.

עוד מסר צה"ל, כי הוא יזם פעולה מערכתית בנושא המעברים ומסופי הדלק והגז בשילוב משטרת ישראל, מטה לוט"ר, המינהל האזרחי באיו"ש, מתאם הפעולות בשטחים והמשרד לתשתיות לאומיות.

בביקורת השלמה של משרד מבקר המדינה, שנערכה ביוני 2002, נמצא, כי ביוני 2002 ערך מטה לוט"ר ביקורת פתע במסופי הגז והדלק בהשתתפות נציגי צה"ל, משטרת ישראל, המינהל האזרחי באיו"ש והמשרד לתשתיות לאומיות. באותה ביקורת נמצאו ליקויים חמורים ביותר מבחינה ביטחונית.

2. מחסומים

במרחב התפר פרוסים 32 מחסומים המשמשים מעברים בין איו"ש למדינת ישראל (להלן - מחסומי התפר): צה"ל מאייש 30 מחסומים ומשטרת ישראל - שניים. פיקוד המרכז קבע בתכנית המחסומים והמעברים באיו"ש לשנת 2000, כי מטרת המחסומים היא לסכל אירועי פח"ע בישראל ובתחומי איו"ש.

השב"כ ומשטרת ישראל ניתחו את דרכי החדירה דרך מרחב התפר מאיו"ש לישראל של מחבלים, שביצעו פיגועים בישראל מאז תחילת אירועי ספטמבר 2000, ומצאו, כי דרכי החדירה הנפוצות הן כלהלן:

א. חציית ה"קו הירוק" בצירים הראשיים דרך מחסומי התפר באמצעות כלי רכב בעל לוחית זיהוי צהובה ישראלית (על פי רוב כלי רכב גנוב) או מונית ישראלית.

ב. חבירה לסייענים ביישוב פלסטיני באיו"ש הצמוד ל"קו הירוק" וחציית ה"קו הירוק" אל יישוב ערבי-ישראלי הממוקם בשטח ישראל סמוך ליישוב הפלסטיני. המדובר, בין היתר, ביישובים: באקה אל-ערבייה ובאקה אל-שרקייה; ברטעה; ונזלת-עיסה (להלן - היישובים החצויים).

להלן הממצאים שעלו מסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במחסומים ומבדיקה שערך צה"ל בנושא:

א. איכות הפעילות הביטחונית - הפעילות הביטחונית במחסומים וביישובים החצויים הייתה לקויה מבחינת היקפה ויעילותה. פעילות הבט"ש, שקיים מג"ב בתוך היישובים החצויים ממערב ל"קו הירוק", ורמת הפיקוח והבקרה במחסומים הפרוסים לאורך מרחב התפר היו מצומצמים. ממסמכי צה"ל עלה, כי מרבית המחבלים המתאבדים ומכוניות התופת חצו את מרחב התפר לתוך ישראל דרך המחסומים, ש"הבידוק בהם לוקה ואף גרוע".

ב. פעילות החיילים במחסומים - המחסומים מהווים נקודת חיכוך עם אוכלוסייה אזרחית העוברת דרכם, וכוח האדם המוצב בהם נדרש לטפל בבעיות הומניטריות ובנציגים של גופים בין-לאומיים. נמצא, כי המחסומים אוישו על ידי כוחות מזדמנים, ששובצו לפעילות במחסומים במסגרת התעסוקה המיבצעית של כוחות צה"ל ומג"ב. כתוצאה מהתחלופה הגבוהה של כוח האדם במחסומים, לא נרכשת המיומנות המקצועית בתחומים האמורים.

על פי הוראות הרמטכ"ל מאוגוסט 2001, הנחה אמ"ץ את פיקוד המרכז להציב בכל מחסום במרחב התפר קצין או סמל בכיר דובר ערבית. במועד סיום הביקורת, מארס 2002, טרם יושמה הנחיית הרמטכ"ל.

במארס 2002 הציג אמ"ץ בפני הרמטכ"ל דוח בנושא המחסומים, ובו קבע, בין היתר, כי המחסומים פועלים באופן מאולתר ולא במסגרת נקודת מעבר ממוסדת; הפעילות במחסומים אינה מתבצעת על פי פקודות ונהלים ייעודיים; אין מנגנון פיקוח שיוכל לעקוב אחר פעילות חיילי צה"ל במחסומים ולקיים בקרה; היעדר תיעוד על הפעילות השוטפת במחסומים מונע את האפשרות לתחקר אירועים ולהפיק לקחים. אמ"ץ קבע, כי עקב כך מתקשים חיילי צה"ל להתמודד עם אוכלוסיות מיוחדות הזכאיות לעבור במחסומים (ארגונים בין-לאומיים, אנשי תקשורת ורופאים), וכי מקרים הומניטריים הדורשים טיפול חריג אינם זוכים למענה הולם.

ג. פקודות - בחלק מהמחסומים נמצאו פקודות ישנות ולא תקפות, או פקודות שלא אושרו על ידי המפקדות המוסמכות. בבדיקה, שערך צוות הביקורת בינואר 2002 באחד המחסומים, נמצא, כי במחסום אין פקודה ייעודית או תיק משימה מטעם מפקדת החטיבה, אשר מגדיר את משימות המחסום ומרכז את כל הנהלים לפעילותו.

ד. אמצעים לבידוק ביטחוני - הבדיקות הנערכות במחסומים על ידי חיילים ושוטרים מבוססות, בדרך כלל, על התרשמות חיצונית. רק חלק קטן מהעוברים נבדקים בדיקות נוספות, כמו בדיקת תיעוד ובדיקת תא המטען של מכוניתם. אין ציוד ותשתית מתאימה לבידוק ביטחוני של כלי רכב, בני אדם וסחורות.

ה. התועלת המיבצעת בעבודת מחסומי התפר - מהמסמכים עלה, כי המחסומים אינם ממלאים את תפקידם במניעת מעבר מפגעים או אמל"ח מאיו"ש לישראל. ממסמך של משטרת ישראל בנושא זה מאוגוסט 2001 עולה, כי מרבית הפיגועים בתחומי ה"קו הירוק" וירושלים בוצעו מאז נובמבר 2000 באמצעות כלי רכב גנובים, שעברו דרך המחסומים הפרוסים במרחב התפר, וכי בפיגועים שבהם נעשה שימוש ברכב בעל לוחית זיהוי ישראלית, הניחו המפגעים, כי לא יבדקו במחסום, ולא חששו לעבור דרכו גם בשעות היום.

המסמך הצביע על כך, שהמחסומים הקיימים במרחב התפר אינם ערוכים לבדוק כהלכה כלי רכב, מטענים ואנשים, ועל צורך דחוף בשיפור הבידוק במחסומים בעזרת כוח אדם קבוע ומיומן לבדיקת כלי הרכב; שימוש באמצעים טכנולוגיים; ומיסוד המעברים.

בעניין המחסומים מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי על פי החלטת הדרג המדיני משנת 1996, אמורים היו המחסומים לעבור לאחריות משטרת ישראל, אך היא ממאנת לקבל עליה אחריות על כל המחסומים. מעברים קבועים שיהיו בתפעול גורם אזרחי, יחליפו בעתיד את המחסומים, אך בהיעדר תקציב, טרם בוצעה המשימה.

המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל מסרו למשרד מבקר המדינה במאי 2002 כלהלן: נוהל הפעלת המחסומים של משטרת ישראל נבדק, עודכן ואושר על ידי הגורמים המתאימים והופץ לשטח; הוכנו מערכות כריזה ותוגברו אמצעי המיגון בשני המחסומים שבאחריות משטרת ישראל; בנוסף לכך, הוכנו תכניות לשדרוג המחסומים, אך בהיעדר תקציב, לא הוצאו התכניות לפועל.



הפעלת מעברים מוסדרים במרחב התפר, תוך כדי התחשבות בצורכי האוכלוסייה ברש"פ, מהווה נדבך מרכזי בהתמודדות עם האיומים הביטחוניים. ממצאי הביקורת מצביעים על כשלים משמעותיים בפיקוח ובקרה על מעבר אנשים, כלי רכב וסחורות בין איו"ש לישראל. הכשלים בתחום זה נובעים בעיקר מהיעדר אמצעי בקרה טכנולוגיים, מבעיות ארגון, ומתחלופה תכופה של כוח האדם המשרת במעברים אלה.

הטיפול בשב"חיס, במסייעים להם ובמסתננים

על פי הגדרת משטרת ישראל, שב"ח הוא תושב הרש"פ, שנכנס לישראל משטחי הרש"פ ללא היתר כניסה או היתר שהייה בישראל מטעם הרשויות המוסמכות. על פי הערכת מל"ל מאוגוסט 2001, נמצאו בישראל באותו מועד כ-30,000 - 50,000 שב"חים פלסטיניים, מהם כ-15,000 המתגוררים בה באופן קבוע. על פי הערכת המינהל האזרחי באיו"ש מפברואר 2002, מדובר בכ-70,000 שב"חים פלסטיניים העוברים מדי יום ביומו לישראל, ברובם למטרות תעסוקה לשם פרנסתם.

בהנחיות של משטרת ישראל הנוגעות לטיפול בעבירות שב"חים נקבע, כי חשוד שאין לגביו רישום קודם על עבירות של שהייה בלתי חוקית, יוזהר לבל ייכנס שנית לארץ, פרטיו יוזנו למחשב, הוא יוצא מהארץ, והתיק ייגנו מחוסר עניין לציבור. נגד שב"ח, שכבר הורשע בעבר או הוזהר על אותה עבירה, ייפתח תיק על שהייה שלא כדין בישראל, והתיק יועבר לתביעה לצורך הבאת החשוד לדין במהלך תקופת מעצרו (שיפוט מהיר). בפועל, שב"חים שנתפסו בפעם הראשונה וגם בפעם השנייה, מגורשים לשטחי הרש"פ, ופרטיהם מוזנים למחשב של משטרת ישראל.

בתכנית מרחב התפר מיולי 2001 נקבע, בין היתר, כי במרחב התפר תתקיים פעילות נמרצת של אכיפה, שיפוט וכליאה נגד שב"חים ומסייעים, וכי נודעת חשיבות לפעולה מהירה בנושא זה, בגלל איום הטרור, על בסיס המערך והאמצעים הקיימים.

להלן עיקרי התכנית לטיפול בשב"חים:

- א. משטרת ישראל תקים יחידה מיוחדת לטיפול בנושא שב"חים.
- ב. על פי תכנית שב"ס, יוקצו 800 מקומות לכליאת שב"חים.
- ג. תושב איו"ש, שנכנס לישראל עם רכב ללא אישור, יועמד לדין פלילי לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, בפני בית משפט ישראלי, ורכבו יתפס עד לתום ההליכים נגדו במטרה לחלטו לצמיתות.
- ד. משרד התחבורה יגיש בתוך שבועיים ממועד אישור התכנית לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת נוסח סופי של תיקון לתקנות התעבורה, שיאסור על פלסטינים לקבל רישיון נהיגה ישראלי.
- ה. הפעילות למניעת תופעת השב"חים תתמקד במסייעים (מסייעים, מעסיקים ומלינים), והאכיפה נגדם תוגבר.
- ו. בכל מקרה של עבירה על חוק הכניסה לישראל מצד מסייעים תעביר המשטרה, מיד עם גילוי העבירה, את פרטי העבריין לנציבות מס הכנסה ולגופים אחרים, אשר להם סמכות רישוי או פיקוח בנוגע לעסק של העבריין. הרשות, שאליה הועבר המידע, תיתן עדיפות לטיפול בעבריין במסגרת פעולות הפיקוח והאכיפה הרגילות שלה.

ז. המשרד לביטחון הפנים יגבש, בתיאום עם הגופים הרלוונטיים, תכנית הסברה לציבור בנוגע למשמעות הביטחונית של תופעת השב"חים והמסייעים; יופעל מערך הסברה בקשר לסכנות הביטחונית בהעסקת שב"חים, ובנוגע לחומרת העבירה ולענישה הצפויה; ויתקיים פרסום על חקירות ומשפטים של מסייעים.

עם הקמת מפקדת מג"ב במרחב התפר הוקמה גם לשכת חקירות לטיפול ייחודי בעניין שב"חים ומסייעים במרחב התפר (להלן - לשכת החקירות), זאת כתוספת לחוקרי משטרת ישראל בתחנות. במועד עריכת הביקורת מנתה לשכת החקירות שמונה שוטרים. בהתאם להחלטת המפקד"ל מדצמבר 2001, על יחידות החקירה של משטרת ישראל לסייע ללשכת החקירות בטיפול בתיקי חקירה של שב"חים ומסייעים.

חוקרי לשכת החקירות מכינים את תיקי החקירה נגד שב"חים מועדים, ומעבירים אותם לתובעים בפרקליטות הצבאית לצורך הכנת כתבי אישום והעמדה למשפט. על לשכת החקירות לקבל מהמינהל האזרחי באיו"ש אישור בכתב על כך שהשב"ח לא קיבל היתר שהייה בישראל. בהסתמך על אישור זה ועל יתר ממצאי החקירה, ניתן להגיש נגד שב"ח כתב תביעה ולשפוט. התביעה הצבאית שליד בית המשפט הצבאי שומרון מטפלת מאז אוקטובר 2001 בהגשת כתבי אישום נגד שב"חים ובהעמדתם לדין בפני שופט צבאי.

השב"חים מועברים לבית המשפט הצבאי שומרון באמצעות יחידת הליוויים של מג"ב (להלן - יחידת הליוויים), אשר כפופה ישירות למפקדת מרחב התפר. היחידה החלה לפעול בנובמבר 2001, והיא אחראית לליווי ולהסעה של שב"חים, שנתפסו במרחב התפר, לבתי המשפט ולבתי הכלא. יחידת הליוויים פועלת על פי נוהל ליווי עצירים של מג"ב. בנוהל נקבע, כי ליווי העצירים צריך להתבצע על ידי רכב ליווי - טרנזיט או משאית - המותאם במיוחד לליווי עצירים, ואשר מותקן בו תא עצירים שניתן לנעול אותו. בנוהל גם נקבע, כי הציוד של מלווי העצירים יכלול, בין היתר, מכשירי קשר ניידים.

אם השב"חים מורשעים בעבירה של שהייה בלתי חוקית ונידונים למאסר, מעבירה אותם יחידת הליוויים לאחד מבתי הכלא של שב"ס. מסייעים, שהינם בדרך כלל ישראלים, נחקרים ונשלחים לשיפוט מהיר בבתי משפט השלום ברחבי ישראל, על פי האזור שבו נעצרו. בדרך כלל, כדי להרשיע את המסייעים בדין, יש צורך ששב"חים שנעצרו יעידו בבתי המשפט נגד מי שסייעו להם.

הסיוע שמקבלים שב"חים מישראלים - בדרך של הסעה, העסקה והלנה - הפך את תופעת השב"חים לבעיה רחבת ממדים הנוגעת גם לתחומים ביטחוניים ופוליטיים. טיפול יעיל בתופעה זו מחייב, בין היתר, מאבק נחוש ואכיפת החוק נגד מי שמסייעים בידי השב"חים.

כדי להתמודד באופן יעיל יותר בתופעת השב"חים והמסייעים, הוכנסו בשנת 2001 תיקונים מחמירים בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, הקובע עבירות סיוע לשב"חים. להלן מדרג העבירות והעונשים, שנקבעו בחוק לאחר תיקונו: שב"חים - מאסר שנה; מלינים ומעסיקים - מאסר שנתיים או קנס; מסייעים - מאסר שנתיים או קנס, וכן איסור השימוש ברכב לתקופה של 30 יום ושלילת רישיון הרכב לתקופה זו.

בשנים 1999 ו-2000 נתפסו 212,948 שב"חים, ומתוכם נשפטו 641 בלבד. משטרת ישראל מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי לאחר הקמת מפקדת מרחב התפר,

בתקופה שמנובמבר 2001 ועד מארס 2002 פתחה משטרת ישראל 3,488 תיקי חקירה נגד שבח"ים ו-2,069 נגד מסייעים; מתוכם נשפטו 198 שב"חים ו-83 מסייעים בלבד. 1,187 תיקי חקירה של שבח"ים ו-633 תיקים של מסייעים נסגרו ללא הגשת כתב תביעה. עוד מסרה המשטרה, כי מערכת התביעות המשטרית איננה ממוכנת, ולכן אינה יכולה לספק נתונים מעודכנים על שב"חים ומסייעים, שהוגשו נגדם כתבי אישום אך טרם נשפטו. כמו כן, מחודש מאי 2001 ועד ינואר 2002 הושבתו 331 כלי רכב השבתה מינהלית בחשד להסעה שלא כדין.

בביקורת עלה כלהלן:

א. אף על פי, שהתיקונים בחוק החמירו בעונשם של מסייעים, וחרף פעילות מוגברת של משטרת ישראל בעניין מעצר מסייעים, לא הוגשו כתבי אישום נגד מסייעים רבים והם לא נשפטו.

ב. המשטרה לא דיווחה למס הכנסה ולגופים הנוספים, כאמור, על מי שנחשדו כמסייעים, כפי שנקבע בתכנית מרחב התפר.

ג. על פי מסמכי המשטרה, כאשר נעצרים מספר רב של שב"חים פלסטיניים בו-זמנית, נוהגות יחידות משטרה רבות להחזיר את רובם לשטחי הרש"פ, ורק מיעוט מהם נעצרים ומובאים לדין. נוהג זה נובע, בין היתר, ממחסור חמור במקומות כליאה, הקיים אף לאחר ששב"ס הקצה 800 מקומות כליאה. בנוסף לכך, במועד עריכת הביקורת, ינואר 2002, לא היו בתחנות המשטרה ובלשכת החקירות במג"ב מקומות מתאימים לקלוט בהם, לצורכי בירור וחקירה (ולא לצורך מעצר), את מי שנחשדו כשב"חים.

ד. שיתוף הפעולה בין תחנות המשטרה בישראל לבין מפקדת מג"ב במרחב התפר, בעניין הטיפול בשב"חים ובמסייעים, היה לקוי. הדבר נבע, בין היתר, ממיקומו של הנושא בסדר העדיפויות שנתנו תחנות המשטרה.

ה. הגופים הנוגעים בדבר לא הכינו תכנית הסברה בנוגע לשב"חים ולמסייעים, כדי להגביר את המודעות הציבורית בנושא השב"חים; לא נערך פרסום על חקירות שב"חים, ולא פורסמו ברבים שמות מעסיקי שב"חים.

ו. לשכת החקירות נתקלה לעתים בקשיים לקבל מהמינהל האזרחי, עקב עומס עבודה, אישור בכתב על כך שהשב"חים שעצרה לא קיבלו היתר שהייה בישראל. בשל כך, נאלצה לשכת החקירות לשחרר שב"חים ללא משפט. צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי יבחן את תהליכי העבודה במינהל האזרחי הקשורים בהנפקת אישורים למשטרת ישראל בעניין שב"חים, ותיבחן האפשרות לביזור הסמכות של מי שרשאים להנפיק את האישורים.

ז. ברשות יחידת הליוויים לא היו כלי רכב ייעודיים ומכשירי קשר ניידים, וזאת בניגוד לנוהל. שוטרי יחידת הליוויים חומשו בנשק אישי בלתי מתאים למשימת הליוויים.

ח. כמו כן, במועד סיום הביקורת, תחילת מארס 2002, טרם אושר התיקון בתקנות התעבורה, שנועד לאסור על פלסטינים לקבל רישיונות נהיגה ישראליים, ולפיכך יכלו עדיין נהגים פלסטיניים לקבל בישראל רישיונות נהיגה ישראליים. מצב זה עלול לגרום לחיילים או לשוטרים במחסומים להסיק בטעות, שהפלסטיני שמציג את רישיון הנהיגה הוא ישראלי, והם יאפשרו לו לעבור במחסום בלי שיידרש להציג היתר כניסה לישראל.

בתגובה לממצאי הביקורת מסר המשרד לביטחון הפנים למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כלהלן: באפריל 2002 פרסם אגף החקירות במשטרת ישראל הנחיות לשיתוף פעולה בין לשכת החקירות במרחב התפר לבין יחידות החקירה במחוזות המשטרה. בבדיקה שנערכה לאחרונה נמצא, שחל שיפור ניכר בשיתוף הפעולה בין הגורמים; נושא הדיווח למס הכנסה ולגופים נוספים בעניין מסייעים יתוקן; הדרישה התקציבית המסודרת, שהוגשה על ידי המשרד לביטחון הפנים, לא התקבלה במלואה, ולכן נוצרו פערים וחוסרים. ייעשה מאמץ מידי לרכישת חלק מהאמצעים, וכעת מטפלת המשטרה בקניית אמצעי צילום והטבעה ללשכת החקירות, וזאת כדי למנוע את המצב שתואר בדוח הביקורת; יחידת הליוויים הוקמה בדחיפות והחלה פועלת עם פערי ציוד לרכב גדולים. המשרד לביטחון הפנים ממתין לאישור התקציב בכנסת להשלמת כל הפערים, לרבות בעניין יחידת הליוויים; הדוברים של משטרת ישראל מוסרים הודעות לתקשורת באופן יזום ושוטף בנוגע למיבצעים נגד שב"חים; הודעותיהם לתקשורת כוללות את מספר השב"חים שנעצרו ואת מעצרי המסייעים. ברם, פרסום הדברים בכלי התקשורת תלוי במידת ההתעניינות של התקשורת בנושא ובסדרי העדיפויות שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לביטחון הפנים ועל משטרת ישראל, כמו על כל הגופים האחרים הנוגעים בדבר, לגבש תכנית הסברה מסודרת באמצעי התקשורת, שתגביר את המודעות לבעיית השב"חים והמסייעים, כפי שנקבע, כאמור, בהחלטת הקבינט.

1. כליאת שב"חים

מאז החלו משטרת ישראל וצה"ל לפעול בעניין שב"חים ומסייעים, בעקבות החלטת הקבינט, סבל שב"ס ממצוקה של היעדר מקומות כליאה. לדוגמה: בסוף ינואר 2002 עמד תקן מקומות הכליאה עבור שב"חים על 852, אך באותה עת שהו בשב"ס 1,400 שב"חים, כ-65% יותר מהתקן. בנוסף לכך, באותו מועד שהו בבתי המעצר של המשטרה כ-100 שב"חים, שנידונו כבר בבתי משפט לתקופות מאסר שונות והמתינו למקומות כליאה בשב"ס.

יש לציין, כי שב"ס הציע למשרד לביטחון הפנים להכשיר מחדש את אתר הכליאה הסגור בקציעות, שבעבר שימש את צה"ל לכליאת 5,000 עצורים, אך ההצעה לא התקבלה.

כלא דמון שופץ ונפתח מחדש בסוף ספטמבר 2001, כדי לכלוא בו שב"חים. יצוין, כי כלא דמון נסגר בשעתו משום שלא היה ראוי לשמש לצורכי כליאה. במועד עריכת הביקורת, פברואר 2002, שהו בכלא דמון 524 אסירים שב"חים, שהיו כלואים לתקופות

של שבועיים עד שלוש שנים; 172 מתוכם נכלאו עקב עבירה של שהייה בלתי חוקית, והיתר נכלאו גם עקב עבירות נוספות, ברובן פליליות. עם פתיחתו המחודשת של כלא דמון, הועברו אליו אסירים פלסטינים פליליים, שהיו כלואים בבתי סוהר אחרים, ושפוטם פלסטינים שהוחזקו בבתי מעצר משטרתיים עקב היעדר מקומות כליאה בשב"ס. בביקורת עלה, כי כלא דמון התמלא עוד לפני שצה"ל, המשטרה וכוחות מג"ב במרחב התפר החלו לפעול בעניין שב"חים, כפי שנבע מהחלטת הקבינט.

ראש לשכת החקירות כתבה בינואר 2002 למפקד של מפקדת מג"ב במרחב התפר בעניין שב"חים, בין היתר: "המציאות היומיומית והמאבק למציאת מקומות כליאה לחיילי מעצר לצורך שיפוט מהיר, אגב פעילות מרחב התפר, מובילה לפשרה שעניינה הפסקה גורפת של מעצרי השב"ח והגורמים המסייעים... וכל תיקי חקירה אלה מועברים לגניזה, קרי ערכם של תיקים אלה כקליפת השום... במיבצעי שב"ח ולאחרונה אף בשגרה, משוחררים עשרות מסייעים ומעסיקים, שלא לדבר על שב"חים שהם חבי מעצר... בהיעדר מקומות כליאה".

המשרד לביטחון הפנים מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2002 כלהלן:

הצפיפות במתקנים הינה בעיה, שעמה מתמודד שב"ס בשל מצוקה במקומות כליאה, מפאת קצב העלייה המתמדת במספר הכלואים, לעומת אפשרויות הבנייה והרחבה. כיום נמצאים בשב"ס יותר מ-600 אסירים הישנים על הרצפה, ולאלה ממשיכים להתווסף אסירים בקצב ובתדירות, שאינם עומדים בשום יחס למאמצי ההרחבה ולעבודות השיפוצים. מצוקת הכליאה בשב"ס אינה נחלתם של השב"חים בלבד, אלא היא מתייחסת לכלל האסירים ולרוב בתי הסוהר.

משרד מבקר המדינה מציין, כי הטיפול בתופעת השב"חים מחייב השקעת משאבים גדולה של כוח אדם ושל תקציב לצורכי חקירה, שיפוט וכליאה. בהיעדר מקומות כליאה, המאמצים והמשאבים המושקעים בתפיסה של שב"חים והמסייעים להם, אינם נושאים פרי. מן הראוי, שמאמצי משטרת ישראל ומג"ב בתחום זה יתמקדו באכיפת החוק בעיקר נגד מסייעים, שהינם גורם מרכזי בתופעת השב"חים, וזאת בהתאם למדרג העבירות והעונשים שנקבע בחוק וכפי שנקבע בתכנית מרחב התפר.

2. הטיפול במסתננים

שטח צבאי סגור - על פי הגדרות מערכת הביטחון, אדם שעובר על הוראות הצו בדבר שטח צבאי סגור הינו מסתנן. כאמור, אחד המרכיבים על פי תכנית מרחב התפר הוא הפעלת שטח צבאי סגור באזורים שונים במרחב התפר. אלוף פיקוד המרכז הכריז ב-16.9.01 על רצועה מסוימת של שטח במרחב התפר כעל שטח צבאי סגור. לא נקבע פרק זמן מוגדר לתחילת הצו, בהתאם לקביעתו של ראש הממשלה. יש לציין, כי לדברי היועץ המשפטי של המינהל האזרחי באיו"ש, אי-סימון השטח אינו מאפשר אכיפה של הצו. למרות זאת, השטח הצבאי הסגור לא סומן באמצעות שלטים.

כליאת מסתננים - בדיון של פורום מרחב התפר מיולי 2001 ציין ראש מל"ל, כי ממלא מקום רמ"ט לוט"ר יסכם את נושא השיפוט והכליאה של מסתננים עם כל הגופים הנוגעים בדבר, וכי עד אז כליאת שב"חים תהיה באחריות שב"ס וכליאת מסתננים תהיה באחריות צה"ל. בניגוד לקביעה זו, הוציא צה"ל באוגוסט 2001 פקודה שקבעה, כי המסתננים, שאותם ילכוד צה"ל בשטח הצבאי הסגור, יובלו למתקני הכליאה של השב"ס. לעומת זאת, המשרד לביטחון הפנים החליט, כי השב"ס לא יכלא מסתננים, שנעצרו על ידי צה"ל בשטח הצבאי הסגור. בסיכום דיון של פורום מרחב התפר מנובמבר 2001 נקבע, כי יש להנחות את שב"ס לקלוט מיד כל עציר ממרחב התפר, כולל מי שצה"ל עצרו.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי הסמכות להכריז על שטח צבאי סגור בתחומי איו"ש מסורה למפקד הצבאי; צה"ל הכין בזמנו חמישה צווים נפרדים להכרזה על שטח צבאי סגור לכל אזור מרחב התפר, אך הדרג המדיני החליט להקפיא את הטיפול בנושא זה. רק מאוחר יותר אישר הדרג המדיני לצה"ל להכריז על שטח שבין סאלם לבין טול כרם בלבד כשטח צבאי סגור; הפעלת צו שטח צבאי סגור ואכיפתו לא יכולות להתבצע אם לא יטופלו ענייני המעצר, החקירה, ההעמדה לדין והכליאה. כוחות צה"ל לא אכפו את הצו בדבר שטח צבאי סגור עקב סירוב שב"ס לקלוט עצורים שנעצרו על ידי צה"ל; הניסיונות של צה"ל להעביר לידי שב"ס מסתננים, שתפס ושנשפטו בבית המשפט הצבאי בסאלם, עלו בתוהו. צה"ל, כולל הרמטכ"ל אישית, פנה בעניין זה לשב"ס על מנת לקבל הקצאת מקומות כליאה, אך נענה בשלילה; הנושא של כליאת מסתננים עלה גם בפגישת עבודה בין שר הביטחון לבין השר לביטחון הפנים, ואף נדון בפני ראש הממשלה, אך למרות זאת לא נמצא פתרון לבעיה.

המשרד לביטחון הפנים מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי נושא כליאת מסתננים שנתפסו על ידי צה"ל הינו נקודת מחלוקת, שלא סוכמה בין צה"ל לבין המשרד לביטחון הפנים. שב"ס אינו מסוגל לתת מענה לכליאת מסתננים, והנושא מחייב מענה ברמה הלאומית.



בתכנית מרחב התפר נקבע, כאמור, כי הפעילות למניעת תופעת השב"חים תתמקד במסייעים, והאכיפה נגדם תוגבר. לצורך כך נעשו תיקוני חקיקה שהחמירו בענישה נגד המסייעים. ברם, בפעולות האכיפה, שנעשו נגד המסייעים, לא היה די כדי להביא לשינוי משמעותי בהיקפה של תופעת השב"חים.

האילוצים החמורים של מחסור במקומות כליאה והיעדר אמצעים ומחסור בכוח אדם פגעו בעבודת החוקרים בתחנות המשטרה ובלשכת החקירות, וגרמו לשחרור המוני של שב"חים ומסייעים ללא משפט. צה"ל לא פעל לאכוף את הצו בדבר השטח הצבאי הסגור, שנקבע כאחד היעדים בתכנית.

מיגון וביטחון שוטף ביישובי מרחב התפר

פקע"ר אחראי למיגון יישובים ברחבי הארץ, וביניהם יישובים השוכנים במרחב התפר. בשנת 1994 פרסם פקע"ר תכנית למיגון יישובי מרחב התפר בעלות של 165 מיליון ש"ח. באוגוסט 2000 פרסם פקע"ר תכנית נוספת למיגון יישובי מרחב התפר, כולל יישובי מרחב התפר הסמוכים לרצועת עזה, בעלות של כ-165 מיליון ש"ח. באותו חודש הגדירו פקע"ר ומג"ב את 104 היישובים הנכללים ברשימת יישובי מרחב התפר: חלק מהם הוגדרו כ"יישובים מאוימים ביותר", חלק כ"מאוימים" וחלק כ"מאוימים פחות".

בעקבות אירועי ספטמבר ואוקטובר 2000, הוקמה בתחילת 2001 ועדה בין-משרדית בראשות ראש היחידה להתיישבות במשרד הביטחון ובהשתתפות נציג פקע"ר, אשר נועדה לחזק את מוכנות היישובים המאוימים, ובכלל זה את יישובי מרחב התפר. הוועדה דנה בנושא מרכיבי הביטחון הדרושים לכל יישוב. הוועדה הגדירה כמה עשרות יישובים כ"רגישים במיוחד", שנדרשת בהם היערכות מיוחדת בשגרה ובמצב חירום, חלק מהם יישובים השוכנים במרחב התפר.

בעקבות החלטת ממשלה מ-9.12.01, הוקם צוות בהרכב מנכ"לים אחדים של משרדי הממשלה, הממונה על התקציבים באוצר, יועץ ועוזר שר הביטחון לנושא התיישבות ונציג מל"ל, ובראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה (להלן - צוות המנכ"לים), לשמש כגוף המתאם את פעולות הממשלה במרחב התפר, במגמה לסייע ליישובים, כפי שהתחייב מהמצב הביטחוני באזור. עוד נקבע, כי החלטות הצוות יתקבלו לאחר התייעצות עם ראשי הרשויות המקומיות במרחב התפר. הצוות התכנס לראשונה ב-25.2.02.

פקע"ר מכין מדי שנה בשנה תכנית עבודה והצעת תקציב המבוססת עליו בנושא הגנת העורף, ומעביר אותה לאישור משרד האוצר. תקציב זה אינו נכלל בתקציב הרגיל של צה"ל. התכנית מבוססת על סל מרכיבי ביטחון ליישובי מרחב התפר, שקבעו פקע"ר ומג"ב, ובהם, בין היתר, מערכת מיגון היקפית הכוללת גדר, מגדלי שמירה ומוקד אזורי (למועצה), תאורה ודרך היקפית ביישוב, שער חשמלי, ביתן לשומר, מחסן נשק, מערכת כריזה נייחת, מערכת פריצה, מכשירי קשר, רכב ביטחון, וציוד לכיתות כוננות. אפיון מרכיבי הביטחון נעשה על ידי פקע"ר.

הכספים להקמתם ולאחזקתם של מרכיבי הביטחון מועברים מפקע"ר לרשויות המקומיות, והן אחראיות לביצוע העבודות (פקע"ר מפקח על ביצוע העבודות). את הציוד הדרוש להפעלת כיתות הכוננות ביישובים רוכש פקע"ר. מג"ב מממן את העסקתם של רכז הבט"ש ושל השומר ביישוב, ומספק רכב ביטחון, נשק ואמצעי קשר לכל אחד מיישובי מרחב התפר. ארבעה קציני מג"ב אחראים לבט"ש ביישובים שבגזרתם: מכינים אפיון פרטני של צורכי ביטחון הדרושים לכל יישוב, מקיימים קשר שוטף עם היישובים בנושאים הקשורים לקיום מרכיבי הביטחון, מאמנים את כיתות הכוננות ביישובים, ומקיימים פיקוח וביקורת על השמירה ביישוב ועל קיום מרכיבי הביטחון (לדוגמה: גדר היקפית, תאורת גדר, ערכות ציוד לכיתות כוננות ומערכת כריזה).

בשנת התקציב 2001, בעקבות אירועי ספטמבר 2000, הוקצו 35 מיליון ש"ח למיגון יישובי מרחב התפר (כולל יישובים הסמוכים לאזח"ע): 14 מיליון ש"ח נלקחו מתקציב פקע"ר (של כ-147 מיליון ש"ח) לשנת 2001, שיועד מלכתחילה למטרה אחרת - מיגון אישי ומיגון יישובים ישראלים באיו"ש; 21 מיליון ש"ח הוקצו לנושא זה בשנת 2001 על ידי הוועדה הבין-משרדית בראשות ראש היחידה להתיישבות במשרד הביטחון, שריכזה סכום זה ממשרדי ממשלה שונים, והחליטה על אופן חלוקתו בין היישובים השונים. בשנת 2002 יועד בתקציב פקע"ר סכום של כ-30 מיליון ש"ח עבור מרכיבי ביטחון במרחב התפר, מתוכו הוקצו 21.12 מיליון ש"ח ליישובי מרחב התפר הגובלים בשטחי איו"ש, ו-8.85 מיליון ש"ח ליישובים הגובלים באזח"ע.

צה"ל מסר בתשובתו ממאי 2002, כי עד שנת 2001 השקיע מתקציבו נתח משתנה של תקציב בכל שנה, על פי יכולתו התקציבית, אשר נתן בסיס מזערי ולא מספיק למרכיבי הביטחון באזור זה.

להלן ליקויים, שהעלה משרד מבקר המדינה, בנושא מיגון יישובי מרחב התפר:

א. כאמור, בשנת 2001 הקצו משרדי הממשלה ליישובי מרחב התפר כ-35 מיליון ש"ח, המהווים כ-21% בלבד מהסכום שהיה דרוש על פי התכנית שהכין פקע"ר. מסיבה זו, ביישובים רבים במרחב התפר לא הוקמו כל מרכיבי הביטחון הדרושים, כמו גדרות מסוגים שונים, דרכים היקפיות, תאורה וצופרים. נמצא, כי גם ב"יישובים מאוימים ביותר" קיים מחסור בנשק ובאפודי מגן נגד ירי.

ב. משטרת ישראל המשיכה להיות אחראית לקיום הבט"ש במספר יישובים קהילתיים במרחב התפר, למרות החלטת המשרד לביטחון הפנים, ולפיה האחריות לנושא זה תהיה של מג"ב בלבד.

ג. שני סוגים של אמצעי מיגון, שסיפקה המחלקה להתיישבות במשרד הביטחון (מכשיר לראיית לילה וגדר אלקטרונית), לא אופיינו על ידי פקע"ר ולא נקבע להם מפרט טכני. ציוד זה, שנרכש על ידי הרשויות המקומיות, לעתים במחירים גבוהים - לא תאם את הצרכים הקיימים. צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי אמצעים אלה נרכשו בדחיפות נוכח האירועים הביטחוניים, בלא שהיה להם מפרט טכני מסודר בפקע"ר. במקביל, הוחל באפיון מסודר, וכיום אמצעי ראיית לילה מוגדר ומאופיין, ועבודת האפיון לגידור האלקטרוני נמצאת בעיצומה.

ד. למג"ב אין הוראות המתייחסות לחובותיו במקרים של אירוע פח"ע בתוך היישובים. הסיוורים שהוא עורך נועדו למטרות בט"ש לאורך מרחב התפר. בתכנון הבט"ש לא נלקחו בחשבון המרחק של הסיוור מהיישובים והזמן הדרוש להגיע אליהם, כדי לאפשר לסיוור להגיב בתוך פרק זמן רצוי במקרה של אירוע פח"ע באחד היישובים שבגזרה.

ה. בנושא מיגון היישובים במרחב התפר פעלו - בנוסף לפקע"ר - גם היחידה להתיישבות במשרד הביטחון וצוות המנכ"לים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי, שיטילו על פקע"ר, בהיותו הגוף המקצועי האמור לבחון את הדברים בראייה רחבה, לקבוע את סדרי העדיפויות בחלוקת אמצעי המיגון ליישובים על פי הצרכים ורמת הסיכון, ולמצער, שהחלטות בנושאים אלה יתקבלו בשיתופו המלא.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2002, כי בנושא מיגון היישובים פועלים מספר גופים בנוסף לפקע"ר: היחידה להתיישבות במשרד הביטחון, האגף לשירותי חירום במשרד הפנים, הסוכנות היהודית ועוד. חלק מהפעילות של גופים אלה מתואמת על ידי פקע"ר, אך קיימת פעילות נרחבת של אותם גופים שאינה מתואמת עם פקע"ר. לדעתו, מן הראוי, שפעילות זו תהיה מתואמת עם פקע"ר, כפי שהעיר מבקר המדינה. עוד מסר צה"ל, כי ריכוז הנושא בידי פקע"ר, ותיאום בין כל הגופים, המקיימים פעילות בנושא מיגון היישובים, לבין פקע"ר, יביאו לתרומה גדולה יותר לנושא הביטחון ביישובים.



הממצאים בפרק זה מצביעים על כך, שמשך שנים לא הוקמו מרכיבי הביטחון הנחוצים למיגון היישובים במרחב התפר. רק לאחר פרוץ אירועי ספטמבר 2000 הוחל בפעילות למיגון היישובים.

בנושא מיגון היישובים ובהקצאת הכספים למטרה זו מטפלים בנפרד גופים שונים: פקע"ר, היחידה להתיישבות במשרד הביטחון וצוות המנכ"לים. מהממצאים עלה, כי חלק מהפעילות של אותם גופים נעשה ללא תיאום עם פקע"ר.

אשר לנושא הבט"ש ביישובים, מן הראוי לקיים את החלטת מפכ"ל המשטרה, ולפיה כל היישובים במרחב התפר יהיו כפופים לגורם פיקודי אחד - מג"ב, דבר שיביא לאחידות הפיקוד ולקשר יעיל בין הכוחות הפועלים באזור.

מרחב התפר באזור ירושלים

במרחב התפר באזור ירושלים מתגוררים כ-650,000 יהודים וכ-220,000 בני מיעוטים (מוסלמים ונוצרים). באזור ירושלים קיימים שני אזורים תפר:

א. מרחב התפר בין איו"ש לבין שטח השיפוט המוניציפאלי של ירושלים - אורכו של מרחב זה 54 ק"מ, והוא מכונה "עוטף ירושלים". את מרחב "עוטף ירושלים" נוהגים לחלק לשלושה אזורים עיקריים: התפר המזרחי (מחנה הפליטים קלנדיה, מחסום א-זעים, אבו-דיס, ג'אבל מוכבר, צור באהר ובית סחור); התפר הצפוני (עטרות, בית חנינא, רמות, מבשרת ירושלים, מעלה החמישה, נטף וצומת לטרון); והתפר הדרומי (צור באהר, גילה, אורה, עמינדב, בית"ר, צור הדסה, נווה מיכאל ונחושה).

ב. קו התפר הפנימי שבין מזרח ירושלים לבין השכונות הישראליות שסופחו לירושלים בשנת 1967 - שכונות אלה מהוות מוקד חיכוך כפול - האחד עם שכונות מזרח העיר, כאמור, והשני עם שטחי A, B ו-C⁴.

בעקבות האירועים בספטמבר 2001, הציג פיקוד מג"ב במחוז ירושלים מסמך, שסיכם את הדרישה המיבצעית להיערכות ביטחונית מיוחדת במרחב "עוטף ירושלים" על פי האיומים העיקריים, כלהלן: איומים הנובעים מהאינטרס הפלסטיני, איומים פנימיים והאיום המרכזי.

א. בנוגע לאינטרס הפלסטיני נקבע, כי היעד המערכתי של הפלסטינים הוא הקמת מדינה פלסטינית בשטחי איו"ש ואזח"ע, שבירתה במזרח ירושלים. על בסיס יעד זה מנסים הפלסטינים לקבוע עובדות לקראת הסדר הקבע, שעיקרן: יצירת חגורת התיישבות פלסטינית סביב ירושלים וחיבור דמוגרפי בין יהודה לשומרון; הגדלת ההשפעה על תושבי מזרח ירושלים; הרחבת הסמכויות של הרש"פ ופעילות מוגברת בירושלים וסביב לה; הרחבת הפעילות המדינית המוסדית והפיכת מזרח ירושלים לעיר בירה דה-פקטו.

ב. האיום הפנימי כולל שני מרכיבים: פעילות חבלנית עוינת בתוך העיר וסביבתה; ואפשרות הסלמה לאלימות המונית.

ג. האיום המרכזי, על פי המסמך, הוא החדרת מכוניות תופת למרכז העירוני. מהערכת המודיעין השנתית של משטרת ישראל לשנת 2002 עולה, כי כמחצית מכל הפיגועים שאירעו בתקופה ינואר - אוקטובר 2001 התרחשו בירושלים.

4 על פי הסכם הביניים, שנחתם בין ישראל לפלסטינים בספטמבר 1995 נקבע, כי:
שטח A - שטח, שבו תקבל על עצמה המועצה הפלסטינית אחריות בענייני ביטחון פנים וסדר ציבורי.
שטח B - שטח, שבו תיטול המשטרה הפלסטינית את האחריות לסדר הציבורי של הפלסטינים ותתפרס במטרה לענות על הדרישות והצרכים הפלסטיניים כמפורט בהסכם.
שטח C - שטח באחריות ישראלית מלאה.

1. הפעילות המיבצעית

במועד סיום הביקורת נעשתה הפעילות המיבצעית במרחב "עוטף ירושלים" על ידי משטרת ישראל באמצעות פלוגות מג"ב הפועלות במחוז ירושלים של המשטרה, ועל ידי צה"ל - באמצעות פלוגות מג"ב הפועלות באיו"ש וכפופות לחטיבות המרחביות. חלוקת אזורי האחריות בין צה"ל למשטרה מושתתת על הגבולות המוניציפאליים של ירושלים. עם זאת, באזורים אחדים של מרחב "עוטף ירושלים" הועברה לצה"ל האחריות על הפעילות הביטחונית גם בשטח המוניציפאלי של ירושלים.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים שונים של היערכות כוחות הביטחון במרחב "עוטף ירושלים", שנועדה לתת מענה לאיומים הביטחוניים והפליליים מצד פלסטינים החוצים את מרחב "עוטף ירושלים" מאיו"ש לישראל. להלן הממצאים שעלו בביקורת:

א. תכנית מיבצעית

עד מועד סיום הביקורת טרם גיבשו משטרת ישראל וצה"ל תכנית מיבצעית, הכוללת תפיסת הפעלה של הכוחות במרחב משני צדי התפר במרחב "עוטף ירושלים".

ב. פעילות מג"ב

(1) מפקדת מג"ב בירושלים לא קיבלה פקודה מיבצעית מהדרגים הפיקודיים שמעליה במשטרת ישראל, המטילה עליה משימות במרחב "עוטף ירושלים" וקובעת את מסגרת פעילותה. נוכחות כוחות מג"ב במרחב "עוטף ירושלים" וביצוע משימות בשטח זה נעשו על פי יוזמה עצמאית של גורמי הפיקוד במג"ב ירושלים, ולא נגזרו מתוך פקודה מיבצעית של הרמה הממונה.

(2) למג"ב לא היו עד מועד סיום הביקורת תכניות מיבצעיות מאושרות למרחב "עוטף ירושלים".

(3) הפעילות המיבצעית של פלוגות מג"ב ב"עוטף ירושלים" מצומצמת ביותר. רובה המכריע של הפעילות נעשית בתוך שכונות העיר ובקו התפר הפנימי של העיר. להערכת קצין האג"ם במג"ב ירושלים, כ-95% מפעילות כוחות מג"ב ירושלים מתבצעת בתוך העיר ובקו התפר הפנימי, ורק כ-5% ממנה - במרחב "עוטף ירושלים".

קצין אג"ם במג"ב ירושלים ציין, כי המדיניות של משטרת מחוז ירושלים היא לא להפעיל את הסד"כ של מג"ב ירושלים במרחב "עוטף ירושלים" אלא בתוך העיר, וכי במצב

הנוכחי אין כוחות מג"ב ירושלים מסוגלים לקיים פעילות בט"ש יעילה במרחב "עוטף ירושלים".

ג. פעילות צה"ל

שיטת האבטחה של צה"ל בירושלים מתבססת על יצירת מעגלי אבטחה סביב הערים רמאללה ובית לחם, ועל פעילות בצירי התנועה, ולא על הפעלת כוחות מג"ב הכפופים לו, כאמור, במרחב "עוטף ירושלים". מרבית הסדר"כ של פלוגות מג"ב הפועלות במרחב "עוטף ירושלים" מאייש את המחסומים הפרוסים על קו התפר בין איו"ש לירושלים. לעומת זאת, המפקדות של פלוגות אלה אינן ממוקמות במרחב "עוטף ירושלים", אלא בעומק הגזרה של החטיבות המרחביות. שיטה זו מצריכה הקצאה של כוחות לאבטחה של המפקדות הפלוגתיות והשקעת משאבים בניוד הכוחות לגזרות הפעילות, דבר הבא על חשבון הפעילות במרחב "עוטף ירושלים".

במועד סיום הביקורת, מארס 2002, לא פעל במרחב "עוטף ירושלים" סדר"כ אשר יכול היה לקיים פעילות בט"ש רציפה, שתהווה מרכיב ממשי במענה הביטחוני במרחב. באותו מועד התמקדה פעילות צה"ל באיו"ש, שנעשתה באמצעות פלוגות מג"ב, באיוש המחסומים ובאבטחת המפקדות של הפלוגות, ואילו פלוגות מג"ב שבתוך העיר קיימו במרחב פעילות בט"ש מצומצמת ובלתי סדירה.

במאי 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי נושא העתקת מפקדות פלוגות מג"ב אל אזור "עוטף ירושלים" נבחן עדיין על ידי צה"ל, אולם הדבר כרוך בתקציב רב, שאינו בנמצא.

2. הקשר בין צה"ל לבין מג"ב

פעילות בט"ש בהיקף נרחב במרחב אחד על ידי צה"ל ועל ידי משטרת ישראל, הכוללת העברת הנחיות למחסומים, ביצוע מרדפים, חסימת צירים ועריכת סריקות וחיפושים, מחייבת תקשורת מיבצעית נאותה. הממצאים, שהועלו בנושא זה בהקשר למרחב ירושלים, דומים בעיקרם לאלו שהועלו בהקשר לפעילות בכלל מרחב התפר, והם נוגעים בעיקר לחוסר בנהלי עבודה משותפים לצה"ל ולמג"ב, במערכות קשר מתואמות, בתיאום בין הכוחות והמפקדות, ובעזרי שליטה משותפים.

3. המכשול והמחסומים ב"עוטף ירושלים"

ביוני 2001 גיבשו פיקוד המרכז ומפקדת מג"ב ירושלים תכנית לביצוע עבודות תשתית במרחב "עוטף ירושלים" למניעת מעבר כלי רכב מאיו"ש לירושלים (להלן - תשתיות חציצה). מטרת התכנית הייתה לסכל אירועי פח"ע, ולתעל את כניסתם של כלי רכב משטחי A ו-B לדרכים הראשיות בתחום ירושלים, שבהן מוצבים מחסומים. התכנית

אושרה על ידי אלוף פיקוד המרכז, וצה"ל ומג"ב השלימו את ביצועה סמוך לסוף שנת 2001. להלן עיקרי התכנית:

א. מערך המחסומים ישודרג כדי שיוכל לקלוט את נפח התנועה שיופנה מהצירים המשניים לצירים המרכזיים, ויוכל להבטיח כניסה מבוקרת לעיר. יש לציין, כי במרחב התפר באזור ירושלים יש מחסומי קבע שעוברים בהם אלפי כלי רכב, עשרות אלפי פלסטינים וסחורות רבות מדי יום ביומו.

ב. יש צורך בהפעלת כוח מיומן של מספר פלוגות מג"ב ייעודיות למשימה של אבטחת תשתיות החציצה, וזאת כדי לוודא, כי גורמים עוינים אינם מחבלים בתשתיות החציצה. מערך האבטחה יושתת על סוירים ממונעים, אמצעים טכנולוגיים, סיורי אוויר, מארבים, תצפיות ועוד.

ג. ייפרס מערך טכני, שיתבסס על הפעלת אמצעים אופטיים לתצפיות ממונעות ועל אמצעים אחרים, לשיפור הפיקוח ולהתרעה מפני פגיעה בתשתיות החציצה, וכדי למנוע שימוש בצירים חלופיים ופעילות של מי שעלולים לחבל בו.

ד. הקמת תשתיות החציצה לאורך קילומטרים מסביב לעיר ירושלים כרוכה בתפיסה של מקרקעין, המחייבת הליכים משפטיים.

בביקורת על נושא תשתיות החציצה והמחסומים עלו הממצאים הבאים:

א. במחסומים אין בקרה יעילה על אלפי כלי הרכב העוברים מדי יום ביומו; אין אמצעים טכנולוגיים הדרושים לפיקוח ולבקרה על מעבר כלי רכב, סחורות ובני אדם בין איר"ש לירושלים. במהלך עריכת הביקורת נעשו פעולות לשיפור התשתית במחסום א-ראם שמצפון לירושלים לקיום בקרה על מעבר סחורות.

ב. חלק מהמחסומים הינם באחריות מג"ב, וחלק - באחריות צה"ל. בביקורת עלה, כי העובדה, שאין פיקוד אחיד על המחסומים, מונעת תיאום הכרחי ביניהם, ופוגעת בתפקודם. יצוין, כי שוטרי מג"ב המאיישים את המחסומים, אינם יכולים לקיים קשר רציף עם כוחות צה"ל המוצבים במחסומים אחרים. משרד מבקר המדינה מעיר, כי לבעיה זו יש משמעות בעיקר בעת אירוע חירום, שבו יש לקיים בקרה הדוקה במחסומים, כדי לתפוס מחבל בדרכו מאיר"ש לירושלים או כדי למנוע יציאת מחבל מירושלים לאיר"ש.

ג. היכולת של מג"ב ושל צה"ל לטפל במהירות וביעילות בפרצות, הנעשות במכשול על ידי פלסטינים, היא מוגבלת ביותר, עקב מגבלות הסד"כ והמגבלות הגיאוגרפיות בגזרה. העובדה, שאיתור הפרצות וסגירתן נעשים לעתים רק בחלוף ימים לאחר הפריצה, פוגעת משמעותית ביעילות המכשול. לאחר איתור הפרצה, נדרש זמן נוסף, עד יומיים, על מנת להשיב את המכשול על כנו.

ד. עקב תקציב מצומצם של המשטרה לרכישת טרקטורים, לא ניתן לשמר כראוי את מרבית החסימות.

ה. במרחב "עוטף ירושלים" לא פעלו באופן שוטף כוחות ייעודיים לגיבוי המכשול, והיקף פעילות הבט"ש בנקודת המכשול הייתה מצומצמת מאוד.

ו. הקמת תשתיות החציצה במרחב "עוטף ירושלים" נעשתה ללא הסדרה משפטית מלאה של הפעולות לתפיסת המקרקעין.

4. הטיפול בשב"חים ובמסייעים להם

בבדיקת ההיבטים השונים של הטיפול בבעיית השב"חים באזור ירושלים עלו הממצאים הבאים:

עקב עומס עבודה נאלצים השוטרים לשחרר מעסיקים של שב"חים שנתפסו על ידי כוחות מג"ב; מאות כלי רכב מסייעים שב"חים אל תוך העיר ולמרכז הארץ; ככלל, למסייעים לא נרשמים דוחות, וכלי הרכב אינם מוחרמים, עקב מחסור במקומות אחסון; מספר רב של תושבי השטחים לנים באתרי בנייה, במקומות עבודה, בשכונות ערביות ובמבנים נטושים; במרבית המקרים ניתנים המלינים לאיתור, אולם תהליך ממושך ומסורבל של הבאת המלין לתחנת המשטרה, גביית עדויות וריבוי ניירת, גורמים לעומס על תחנת המשטרה, ומובילים לכך שאין מתבצעת פעילות אכיפה נגד המלינים.

מפקד מרחב ירושלים במג"ב ציין, כי סד"כ גדול וכסף רב מושקע לחינם בהתמודדות חסרת תועלת בתופעה. הטענה הרווחת, שאין אפשרות למנוע את הבעיה, גורמת לשוטרים להעלמת עין, לתחושת תסכול, ולביצוע הפעילות בחוסר עניין. השוטרים מפגינים חוסר רצון להתעמת עם שב"חים העוקפים את המחסומים, מתוך ידיעה שבכל מקרה לא ייעשה דבר נגדם או נגד מעסיקהם. האוכלוסייה הפלסטינית והרש"פ מפרשים את המחדל כהשלמה ישראלית עם התופעה וכחולשה, שניתן לנצלה למטרות לאומיות.

במאי 2002 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי חלק מהחסימות שהוצבו בירושלים הוסדרו מבחינה משפטית, וחסימות אחרות מוסדרות בימים אלה במסגרת עבודת מטה משותפת של צה"ל ומשטרת ישראל; בעניין תפיסת מקרקעין בשטח ישראל לצורך הקמת חסימות, החל צה"ל בעבודת מטה להוצאת צווי תפיסת מקרקעין בשעת חירום.

במאי 2002 מסרה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה כלהלן:

א. המטה הארצי החל לעבד נוהל חדש על מנת לפתור את הפערים הקיימים בנוהלי העבודה בין כוחות מג"ב באיו"ש לבין כוחות מג"ב בירושלים; משטרת ישראל תקיים עבודת מטה משותפת מול צה"ל על מנת לפתור את נושא הקשר המשותף.

ב. כפתרון ביניים לבעיית התיאום עם כוחות צה"ל משתמשים כוחות מג"ב בירושלים במכשירי קשר מתקדמים.

- ג. פלוגות מג"ב החדשות, מתוך הפלוגות המתוכננות, מבצעות פעילות לאיתור פרצות במכשול. עם תחילת הפעילות של הפלוגות הנוספות, איתור הפרצות יהיה סמוך למועד יצירתן. במסגרת תכנית "עוטף ירושלים", מתוכננת הקצאת טרקטור לתחזוקת המכשול.
- ד. במסגרת תגבור "עוטף ירושלים", יתוגבר מג"ב ירושלים בקצין חקירות ובמספר חוקרים, שירכזו את הטיפול בנושא שב"חים, מעסיקים ומלינים.



במרחב "עוטף ירושלים" לא קיים מערך מיבצעי הכולל סד"כ ייעודי; אין פעילות מתואמת בין הכוחות הפועלים במרחב; לא הוקם מכשול נגד רכב ובני אדם ולא הוקמו מעברים המצוידים באמצעים טכנולוגיים לבידוק ביטחוני של העוברים דרכם.

על צה"ל ועל משטרת ישראל לפעול לשיפור מידי של התיאום והקשר המיבצעי ביניהם במסגרת פעילות הבט"ש במרחב; התקשורת הלקויה בין צה"ל למג"ב עלולה לפגוע ביכולתם של הכוחות לספק מענה הולם לאיומי טרור בירושלים; רק במאוס 2002 קיבל הקבינט החלטה בדבר תגבור כוחות מג"ב בירושלים. נכון למאי 2002, החלו לפעול פלוגות נוספות במרחב התפר.

סיכום

נושא ההיערכות במרחב התפר כמרכיב מהותי במלחמה בטרור מלווה את מדינת ישראל בעשור האחרון, והוא נמצא על סדר היום של ממשלות ישראל ומערכת הביטחון, כמו גם במרכז הדיון הציבורי.

במרוצת שנות ה-90 גובשו תכניות אחדות, שתכליתן להגביר את השליטה והפיקוח על מעבר פלסטינים משטחי איו"ש לתחומי מדינת ישראל, אולם תכניות אלו לא הוצאו אל הפועל. סוגיית מרחב התפר עלתה שוב במלוא חריפותה עם פרוץ אירועי ספטמבר 2000 והתגברות פעולות הטרור של מחבלים שיצאו מאיו"ש לישראל; אלה הדגישו את ההכרח בטיפול מהיר ויעיל בסוגיית מרחב התפר. ביולי 2001 החליט הקבינט הביטחוני לאשר תכנית מקיפה בנושא מרחב התפר.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שחרף חומרת האירועים הביטחוניים והחלטת הקבינט הביטחוני ליישם את תכנית מרחב התפר, לא גובשה ולא יושמה תכנית שלמה ואחידה; לא הוקצו המשאבים הדרושים לביצוע מרכיבי התכנית, שהיוו תנאי ליישומה; מרכיביה העיקריים של התכנית בוצעו עד סיום הביקורת באופן חלקי בלבד. בנסיבות אלה לא היה די בפעולות שנעשו להשיג את מטרת התכנית בדבר פיקוח יעיל על מעבר פלסטינים מאיו"ש לישראל וסיכול מעבר הטרור דרך מרחב התפר.

תכנית מרחב התפר כוללת מרכיבים רבים, ואחראים להם גופים שונים. הצלחת התכנית והשגת יעדיה מותנות, לדעת גורמי הביטחון, ביישומם המשולב של כל מרכיביה כמקשה אחת. אשר על כן, בעת ביצוע התכנית יש לטפל במקביל במרכיביה השונים: תפיסה מיבצעית, ארגון ושליטה, הקצאת כוחות, הקמת מכשול, הקמת מעברים, טיפול בשב"חים ובמסייעים ומיגון יישובים. הפעילות המשולבת בנושא זה צריכה לבוא לידי ביטוי הן בשלבי התכנון והן בשלבי הביצוע, ומשום כך ראוי שקידום מרכיבים שונים של התכנית ייעשה על פי תכנית מפורטת, העוסקת במכלול ההיבטים של הנושא ובשקלולם.

מפאת מורכבות התכנית בכללותה ומעורבותם של גופים רבים ביישומה - צה"ל, משטרת ישראל, שב"ס ומשרדי ממשלה - יש צורך להטיל את מלאכת התיאום והפיקוח על גוף אחד בעל סמכויות, שהחלטותיו יהיו מחייבות. פעילות גוף זה נחוצה אף לצורך ביצוע אינטגרטיבי של מרכיבי התכנית, המושתת על ראייה מערכתית החיונית להשגת יעדי התכנית.

הפעילות הביטחונית של צה"ל ממזרח ל"קו הירוק", ושל משטרת ישראל ממערב לו, צריכה להתבסס על תפיסה מיבצעית מגובשת ומוסכמת ביניהם, שממנה ניתן לגזור תכניות מיבצעיות ישימות. על בסיס תפיסה זו ניתן יהיה לקיים פעילות יעילה וייעודית במרחב כולו, ולצמצם ככל הניתן מגבלות הנובעות מפיצול האחריות והסמכות. ראוי לבחון את נושא פיצול האחריות והסמכות הביטחונית במרחב התפר ואת סוגיית הפיקוד והשליטה, אל מול השיקולים שהעלו גורמי הביטחון העוסקים בנושא. כל זמן שהאחריות והסמכות הביטחונית במרחב מפוצלות בין צה"ל לבין משטרת ישראל, יש לדאוג, כי גוף התיאום והקישור, המתוכנן לקום במפקדת מג"ב במרחב התפר, יחל בפעילותו לאלתר, ויהיה בעל מעמד שיאפשר לו לחולל שיפור מהותי בנושא זה.

טיפול מיידי בכשלים שהועלו בדוח זה, בתחומים הנוגעים לפעילות המיבצעית במרחב, עשוי לשפר את יכולת התמודדות מול האיומים מאיו"ש לתוך מדינת ישראל; על צה"ל ועל משטרת ישראל לפעול לשיפור הקשר והתיאום המיבצעי ביניהם ולהשלים את הקמת מרכיבי המיגון ליישובי מרחב התפר, ובעיקר לאלה שהוגדרו על ידי גורמי הביטחון כיישובים "מאוימים ביותר".

טיפול בשב"חים מחייב היערכות משולבת והקצאת אמצעים בתחומי האכיפה - החקירה, השפיטה והכליאה, ובראש ובראשונה הגברת אכיפת החוק נגד אלו שמסייעים להם - מסייעים, מעסיקים ומלינים. כדי לשפר את ההרתעה נגד מסייעים, חייבת המשטרה לתגבר את המערך העוסק בחקירתם והעמדתם לדין. על המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר להגביר את פעילותם בנושא זה.

מעבר מחבלים דרך המחסומים המשמשים כמעברים לאורך מרחב התפר מדגיש את הצורך בפיקוח ובבקרה הדוקים על מעבר כלי רכב ובני אדם, בד בבד עם מתן מענה בסיסי לצרכים הומניטריים וכלכליים של הפלסטינים. פעולות אלה נדרשות לאלתר ללא קשר לקידומן של תכניות להקמת מעברי קבע לאורך המרחב.

לפעילות הביטחונית במרחב "עוטף ירושלים" נודעת חשיבות רבה, בעיקר נוכח העובדה שחלק ניכר מפגיעי הטרור אירעו בירושלים. מציאות זו מחייבת שיפור משמעותי של המערך המיבצעי הקיים: קביעת תכנית מיבצעית, הצבת סד"כ ייעודי והקמת תשתיות בתחום המכשול והמעברים. על מערך זה להבטיח תיאום בין כוחות צה"ל באיו"ש לבין כוחות משטרת ישראל בשטח המוניציפאלי של ירושלים.

מורכבות תכנית מרחב התפר והשאיפה ליישמה במהירות וביעילות, מחייבים ריכוז מאמצים ומשאבים, ופיקוח ובקרה צמודים על יישום התכנית. ראוי, שהבקרה והפיקוח יהיו חלק ממרכיבי התכנית בכל מדרג השליטה, ויבוצעו על כל שלביה.